



Orçamento Público I

Cleiton Martins Duarte da Silva
Sibele Leandra Penna Silva



Cuiabá-MT
2014

Presidência da República Federativa do Brasil
Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Diretoria de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica

© Este caderno foi elaborado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais /MG, para a Rede e-Tec Brasil, do Ministério da Educação em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso.

Equipe de Revisão

Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT

Coordenação Institucional
Carlos Rinaldi

Coordenação de Produção de Material Didático Impresso
Pedro Roberto Piloni

Designer Educacional
Francisco Rodrigues dos Santos

Designer Master
Daniela Mendes

Ilustração
Quise Gonçalves Brito

Diagramação
Janaina Rivero

Revisão de Língua Portuguesa
Livia de Sousa Lima Pulcherio

Revisor Final
Francisco Rodrigues dos Santos

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – IFMG

Coordenação Institucional
Caio Mário Bueno Silva - Reitor

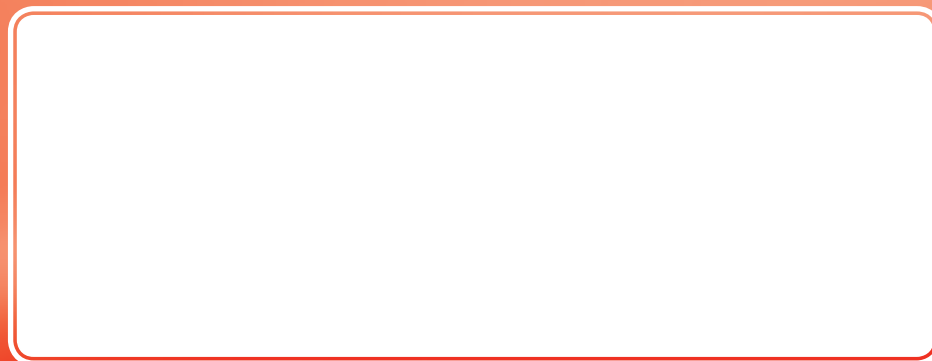
Diretor Geral do Campus Ouro Preto
Arthur Versiani Machado

Coordenação Geral
Reginato Fernandes dos Santos

Equipe de Elaboração
Cleiton Martins Duarte da Silva
Sibele Leandra Penna Silva

Coordenadora do Curso
Marinalva Maria de Brito

Projeto Gráfico
Rede e-Tec Brasil/UFMT



Apresentação Rede e-Tec Brasil

Prezado(a) estudante,

Bem-vindo(a) à Rede e-Tec Brasil!

Você faz parte de uma rede nacional de ensino que, por sua vez, constitui uma das ações do Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. O Pronatec, instituído pela Lei nº 12.513/2011, tem como objetivo principal expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) para a população brasileira propiciando caminho de acesso mais rápido ao emprego.

É neste âmbito que as ações da Rede e-Tec Brasil promovem a parceria entre a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) e as instâncias promotoras de ensino técnico, como os institutos federais, as secretarias de educação dos estados, as universidades, as escolas e colégios tecnológicos e o Sistema S.

A educação a distância no nosso país, de dimensões continentais e grande diversidade regional e cultural, longe de distanciar, aproxima as pessoas ao garantir acesso à educação de qualidade e ao promover o fortalecimento da formação de jovens moradores de regiões distantes, geográfica ou economicamente, dos grandes centros.

A Rede e-Tec Brasil leva diversos cursos técnicos a todas as regiões do país, incentivando os estudantes a concluir o ensino médio e a realizar uma formação e atualização contínuas. Os cursos são ofertados pelas instituições de educação profissional e o atendimento ao estudante é realizado tanto nas sedes das instituições quanto em suas unidades remotas, os polos.

Os parceiros da Rede e-Tec Brasil acreditam em uma educação profissional qualificada – integradora do ensino médio e da educação técnica – capaz de promover o cidadão com capacidades para produzir, mas também com autonomia diante das diferentes dimensões da realidade: cultural, social, familiar, esportiva, política e ética.

Nós acreditamos em você!

Desejamos sucesso na sua formação profissional!

Ministério da Educação
Março de 2014

Nosso contato
etecbrasil@mec.gov.br



Indicação de Ícones

Os ícones são elementos gráficos utilizados para ampliar as formas de linguagem e facilitar a organização e a leitura hipertextual.



Atenção: indica pontos de maior relevância no texto.



Saiba mais: oferece novas informações que enriquecem o assunto ou “curiosidades” e notícias recentes relacionadas ao tema estudado.



Glossário: indica a definição de um termo, palavra ou expressão utilizada no texto.



Mídias integradas: remete o tema para outras fontes: livros, filmes, músicas, *sites*, programas de TV.



Atividades de aprendizagem: apresenta atividades em diferentes níveis de aprendizagem para que o estudante possa realizá-las e conferir o seu domínio do tema estudado.



Refleta: momento de uma pausa na leitura para refletir/escrever sobre pontos importantes e/ou questionamentos.





Palavra dos Professores-autores

Prezado (a) estudante,

Nesta disciplina, apresentamos o orçamento público no Brasil. O orçamento é uma peça chave da Administração Pública por conter a previsão das receitas e a fixação das despesas. Desta forma, é nele que estão explícitas as políticas públicas conduzidas por um governo, o que evidencia a relevância deste instrumento para os gestores na condução do dinheiro público e conseqüentemente no atendimento das demandas sociais da população.

Sendo imprescindível na gestão pública, o orçamento é, portanto, o modo que os governantes possuem para executar as ações públicas por meio dos recursos públicos. Assim, torna-se essencial que se realize um controle sobre ele, principalmente os gastos públicos. E essa é uma função primordial possibilitada pelo formato atual do orçamento público.

Entendemos que esse controle não deve ser realizado somente pelos órgãos oficiais, mas também por nós, sociedade, que somos os maiores interessados. No entanto, a organização, os números, o modo e a apresentação do orçamento público são, a princípio, bastante complexos e distantes do entendimento da maioria dos cidadãos. Nesse sentido, como veremos, a disciplina vem desmitificar o orçamento, mostrando que é algo de possível e fácil compreensão. Com a dedicação de estudos a este caderno, você estará apto a compreender a linguagem e a lógica do orçamento público, sendo capacitado a discutir essa peça fundamental no planejamento governamental.

Um grande abraço!



Apresentação da Disciplina

Na perspectiva do Curso Técnico em Serviços Públicos em formar recursos humanos em nível técnico capazes de promover a eficiência nos serviços públicos, a disciplina Orçamento Público I é elemento fundamental para a compreensão do planejamento tático e operacional das organizações públicas.

A disciplina objetiva viabilizar a compreensão do orçamento público brasileiro. Iniciaremos os estudos apresentando os conceitos básicos sobre orçamento, quais os tipos de orçamento e os princípios orçamentários. Em seguida, traduziremos a classificação das receitas e das despesas utilizadas atualmente. Por fim, estudaremos o processo de elaboração, discussão e aprovação do orçamento público na casa do Poder Legislativo.

Nas discussões sobre os conteúdos, nosso enfoque será a prática da execução orçamentária, buscando mostrar-lhe a utilidade e a funcionalidade do orçamento. Além disso, uma forma interessante para auxiliá-lo (a) na aprendizagem é fazer análise dos orçamentos das administrações municipais e dos governos estaduais e federais, o que é possível pela própria internet. Por isso, ficamos combinados de você sempre pesquisar sobre o conteúdo que está sendo abordado para melhor aprendê-lo.

Sejam bem-vindos (as)!



Sumário

Aula 1. Orçamento público	13
1.1 Orçamento público.....	13
1.2 Tipos de orçamento público.....	21
Aula 2. Evolução e princípios do orçamento público	31
2.1 Processo de evolução do orçamento público no brasil.....	31
2.2 Princípios orçamentários	39
Aula 3. Receita pública	47
3.1 Conceito de receita pública.....	47
3.2 Classificação da receita pública.....	48
3.3 Receita orçamentária.....	52
Aula 4. Despesa pública	63
4.1 Conceito de despesa pública.....	63
4.2 Classificação das despesas orçamentárias.....	64
4.3 Codificação da despesa orçamentária.....	76
4.4 Despesa obrigatória de caráter continuado.....	77
4.5 Reserva de contingência	78
Aula 5. Limites e exigências legais dos gastos públicos e recursos vinculados	81
5.1 Gastos com pessoal.....	82
5.2 Gastos com saúde.....	85
5.3 Gastos com educação.....	87
5.4 Limites da dívida pública.....	90
5.5 Audiências públicas.....	93
Aula 6. Elaboração do orçamento público	95
6.1 O processo planejamento - orçamento.....	95
6.2 Observações e orientações para elaboração da lei orçamentária anual.....	98



6.3	Elaboração do projeto de lei orçamentária anual.....	100
6.4	Discussão, votação e aprovação do projeto de lei orçamentária anual.....	111
6.5	Execução orçamentária, controle e avaliação.....	116
	Palavras Finais.....	119
	Guia de Soluções.....	120
	Referências.....	126
	Obras Consultadas.....	129
	Currículo dos Professores-Autores	130



Aula 1. Orçamento público

Objetivos:

- definir o que é orçamento público;
- discutir as distinções do orçamento público em relação ao privado; e
- identificar os tipos de orçamento.

Olá, estudante!

Vamos estudar nesta primeira unidade o orçamento público. Você já pensou que, quando pagamos nossas contas de luz e de água ou simplesmente quando compramos um sanduíche, estamos repassando para o governo parte de nossos recursos por meio dos impostos e taxas embutidos no preço das mercadorias e serviços? Sim, e é com a previsão de arrecadação destes recursos que o Estado define seus gastos. Dessa forma, aprender sobre o orçamento público e sua execução é uma questão relevante para todo cidadão, seja por trabalhar ou ter alguma relação direta com órgãos públicos, seja com a finalidade de acompanhar e fiscalizar os gastos públicos dos governantes por nós eleitos. Já para você como Técnico(a) em Serviços Públicos podemos dizer que é fundamental considerando que, em qualquer órgão público e setor em que venha a trabalhar, este conhecimento lhe será de grande valia.

1.1 Orçamento público

Vamos iniciar nossos estudos sobre orçamento público e mais especificamente sobre programação orçamentária e, para tanto, precisamos definir os principais conceitos envolvendo orçamento, os tipos de orçamento e a relação entre eles.

Introduzindo o assunto, pedimos que reflita sobre a seguinte situação:



Nós possuímos vários desejos ou sonhos de adquirir bens, construir uma casa, fazer determinadas viagens, entre outros. E o que você normalmente faz quando quer, por exemplo, comprar um bem, uma televisão, um carro ou até uma casa?



Figura 1 - Desejos e sonhos das pessoas

Fonte: Ilustrador

O primeiro passo é sempre fazer um orçamento, ou seja, verificar quanto custa esses bens, se trata de uma informação de extrema relevância para você decidir se poderá comprar, quando e como comprar (à vista ou a prazo).

Logo após saber os valores, você perceberá que não consegue realizar todos estes desejos ao mesmo tempo e nem sempre quando quer, devido, principalmente, a sua limitação financeira (quanto ganha atualmente e quanto gasta). Assim, terá que definir qual desses sonhos é prioridade para ser atendido antes dos demais.

Depois, você irá identificar se tem dinheiro guardado suficiente para efetuar a aquisição definida como prioridade. Senão, avaliará se poderá comprar pagando parcelado, observando seus rendimentos (quanto ganha de salário e outras rendas) e suas despesas mensais para verificar qual o valor que poderá pagar em cada parcela mensal. Ou, de outra forma, quanto precisará poupar até conseguir juntar o montante necessário.

Após estas definições, você estabelecerá o momento oportuno em que irá adquirir o bem tão desejado.

Desse mesmo modo, agem as organizações públicas e privadas para cumprir





suas obrigações financeiras rotineiras e quando precisam realizar investimentos em equipamentos, veículos, instalações físicas, imóveis etc.

As organizações sempre identificam sua poupança atual e, se houver, quanto podem gastar dessa sem prejudicar a própria saúde financeira. Quando não há dinheiro suficiente, verificam a possibilidade de financiamento ou compra parcelada e, para tanto, elas fazem uma projeção da receita que obterão e das despesas que ocorrerão no período do parcelamento e, então, estabelecem qual o valor da parcela que poderão pagar mensalmente e durante quanto tempo.

Assim como as pessoas que não dispõem de recursos suficientes para atender a todas as suas necessidades e aspirações, as organizações também terão que enfrentar o problema da escassez de recursos em face da pluralidade de demandas. Para atender a esta situação, sempre é necessário estabelecer prioridades.

O orçamento é um instrumento que descreve um plano geral de ações, estabelecendo metas e prioridades de curto e longo prazo, além de conter a projeção de receitas e definição de despesas que viabilizem o alcance dos objetivos (ZDANOWICZ, 2001).

A administração pública, se comparada com a administração empresarial, apresenta peculiaridades por deliberar sobre recursos públicos, o que sujeita o gestor à vinculação da lei.

A finalidade da atuação estatal (prestação de serviços públicos para o bem-estar da população) se distingue da finalidade de empresas que é a de proporcionar lucros para os seus acionistas.

Segundo Matias-Pereira, o orçamento público é:

[...] um ato que materializa a origem e o montante dos recursos a serem obtidos paralelamente à natureza e montante dos dispêndios a serem efetuados, por meio de atividades e projetos, que permitem a obtenção de objetivos e o atingimento de metas (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 128).

Desta forma, verificamos que o orçamento público é um planejamento detalhado de todas as receitas e de todas as despesas, inclusive os investimentos, de forma a permitir o controle e a avaliação destes gastos e viabilizar o





alcance de metas e objetivos.

De acordo com Andrade (2012), o orçamento público, em seu conceito puro, é uma função primordial da administração pública de estimar receitas e fixar despesas, ou seja, a forma de receber e utilizar o dinheiro público para cumprir com o dever de prestação de serviços públicos e para atingir objetivos de melhoramento e investimentos.

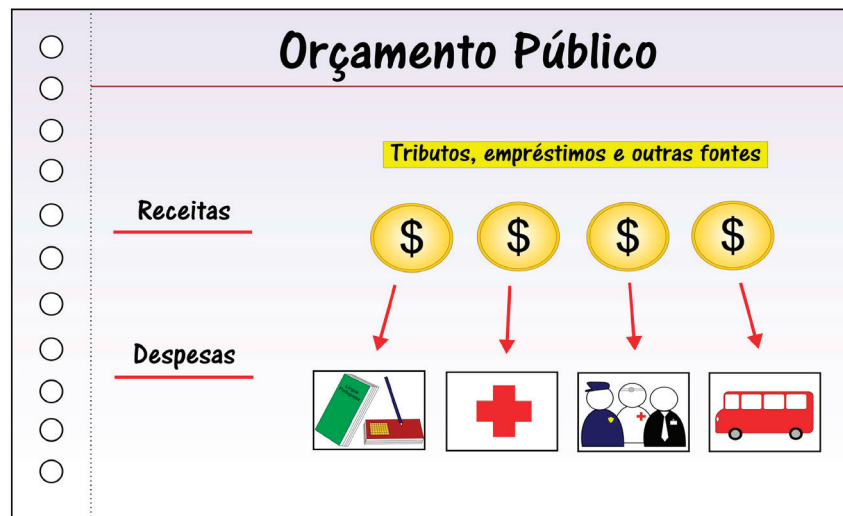


Figura 2 - A previsão de receita e a fixação de despesas e investimentos são as funções básicas do orçamento público

Fonte: Ilustrador

Para entendermos a relevância e justificativa de a administração pública ter que criar seu orçamento, importa lembrar que a organização pública terá gastos durante todo ano e necessita adquirir mercadorias e serviços para seu funcionamento. Então, para conseguir fazer isto, precisa estimar o quanto terá de receita e receber autorização da população, através dos legisladores, para gastar o montante que será recebido, por meio da especificação de como, onde e com que irá gastar.

Neste sentido, veja a seguinte situação:

- Se um órgão público possui R\$ 20.000,00 de dotação orçamentária (valor fixado de despesa no orçamento) para gastar com a reforma de uma escola e neste momento possui R\$ 0,00 de saldo financeiro, ele poderá contratar e fazer a obra porque, apesar de não ter dinheiro agora, existe a dotação orçamentária autorizando a despesa. Assim, a partir do pressuposto de que terá a receita equivalente, a qual já foi analisada e autorizada pelo Legislativo, que considerou a dotação orçamentária existente na Lei Orçamentária Anual





(LOA), o órgão público poderá fazer a contratação da obra, tendo em vista que, até a sua realização, ele já deverá ter recebido o valor correspondente para pagar pelos serviços efetuados.

- Caso um órgão público não tenha a dotação orçamentária autorizando a despesa com a reforma da escola, mas tendo os R\$ 20.000,00 de saldo financeiro, ele não poderá contratar e fazer a obra, porque, apesar de existir dinheiro para fazer a reforma, como não há previsão no orçamento, essa despesa não foi autorizada pelo Legislativo. Sendo assim, não poderá ser realizada, enquanto não for incluída na Lei Orçamentária Anual.

Desta forma, percebemos que o orçamento público é a ligação entre o planejamento de ações e os programas que se deseja cumprir com as funções executivas (poder fazer/realizar ações e dever de prestar serviços à sociedade), e que a destinação dos recursos visa à consecução de objetivos e metas.

É importante esclarecer que o orçamento não gera recursos e sim estabelece, através do que denominamos de dotação orçamentária, a formalização de como distribuir os recursos financeiros que foram arrecadados por meios de tributos e outras fontes.

Desta forma, além de representar um instrumento de caráter da vontade popular, justificada pela atuação do Poder Legislativo (vereadores, deputados estaduais e federais e senadores) nas fases de aprovação e controle, o orçamento deve contribuir com a redução das desigualdades da sociedade, uma vez que consiste em um poderoso instrumento de planejamento das ações governamentais, possibilitando a distribuição de riquezas, sendo necessário, para isso, que a sua elaboração e execução sejam realizadas com a responsabilidade e a competência necessárias à correta gestão em prol do interesse público.

1.1.1 Dimensões e aspectos do orçamento público

Giacomoni (2007) indica que para melhor compreendermos o orçamento público é preciso entender alguns aspectos ou dimensões de sua abrangência:

⇒ **Contábil:** o orçamento público surgiu como um instrumento com função contábil, no sentido de possibilitar o registro e organização de toda contabilidade pública.





⇒ **Financeira:** ao ser um disciplinador das finanças públicas, através do fluxo financeiro gerado pela arrecadação das receitas e pelos dispêndios com a saída de recursos. É, também, uma forma de colocar as despesas e receitas frente a frente, fazendo uma comparação das mesmas, permitindo um **controle financeiro** eficaz.

⇒ **Política:** corresponde à definição de prioridades, visando à inclusão e à realização de programas governamentais no plano de ação ou orçamento a ser executado, devendo compreender sempre a ação política não só de definição destas prioridades numa situação de escassez de recursos, mas também a concepção e ideologia do partido político detentor do poder.

⇒ **Controle político:** o executivo não define sozinho o que realizará de despesas e investimentos, mas depende da aprovação e controle da população, através de seus representantes no Poder Legislativo.

⇒ **Dimensão jurídica:** o orçamento público precisa ser aprovado pelo Legislativo e transformado em lei, de forma a ser uma obrigação para os governantes cumprirem perante a sociedade.

⇒ **Técnica:** completa a questão jurídica e representa o conjunto de regras e formalidades técnicas e legais exigidas na elaboração, aprovação, execução e no controle do orçamento. Trata-se das formalidades que dizem respeito, principalmente, aos anexos que acompanham a Lei Orçamentária Anual.

⇒ **Instrumento de administração:** possibilita ao governo definir metas, objetivos e executar ações a fim de alcançá-los. Deve auxiliar o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle, sendo o orçamento, a partir de suas características, um documento de “antecipação”, a própria programação de trabalho do governo.

⇒ **Econômico:** corresponde às características que atribui ao orçamento, o poder de intervir na atividade econômica através de planos de ações, propiciando a geração de emprego e renda em função dos investimentos que podem ser previstos e realizados pelo setor público, resultando com isso no desenvolvimento do país. Neste sentido, o orçamento tem extrema relevância tanto na busca do melhor planejamento para as ações de crescimento e desenvolvimento econômico, como de um instrumento de controle, não do tipo político ou administrativo, mas econômico.



1.1.2 Orçamento público x orçamento de instituições privadas

Da mesma forma que existe o orçamento em organizações públicas, há também o orçamento que chamamos de orçamento empresarial nas instituições privadas. De forma geral, o orçamento compreende as mesmas informações: receitas, gastos, investimento, prioridades, objetivos e metas a serem alcançados etc. Entretanto, existem grandes diferenças nos conteúdos desses orçamentos.



Figura 3 - Fonte: Ilustrador

O orçamento público trata de dinheiro público e, portanto, deve ser gasto em prol do interesse público e por isso é uma lei, com cunho jurídico, econômico, social, de controles político e financeiro, que deve ser cumprida para o bem da sociedade, enquanto o orçamento empresarial é específico daquela empresa, ligado diretamente aos seus objetivos de médio e longo prazo, visando ao máximo à eficiência e à eficácia da organização, ou seja, a seu próprio bem.

Desta forma, podemos compreender **Orçamento Empresarial** como o plano financeiro para implementar a estratégia da empresa para determinado exercício, baseado no compromisso dos gestores em termos de metas a serem alcançadas (FREZATTI, 2008).

Para Lunkes (2007), o orçamento constitui um conjunto de previsões quantitativas apresentadas de forma estruturada, sendo composto

por dados financeiros (expressos em moeda) e não financeiros (expressos em medidas de valores como litros, horas etc.).



Dentro disso, percebemos que o orçamento da empresa, na realidade, é uma coleção de orçamentos que prevê os resultados financeiros importantes: vendas, lucros e prejuízos, dispêndios de capital, fluxo de caixa, entre outros. Ele é composto pelos diversos orçamentos das respectivas áreas e funções administrativas, como principais:

- orçamento de *marketing* / vendas;
- orçamento de produção;
- orçamento de matéria-prima;
- orçamento de mão de obra
- orçamento de despesas administrativas; e
- orçamento de caixa.

As empresas que elaboram orçamento com enorme certeza já elaboraram seu planejamento estratégico, contendo importantes e grandes objetivos de longo prazo, que foram distribuídos em objetivos de médio prazo, e, devido a isso, possuem a preocupação constante de executar as estratégias estabelecidas para atingi-los. Por esta razão, elaboram o seu orçamento como um meio relevante de demonstrar o interesse e a disposição para cumprir as estratégias e objetivos, com técnicas e discussões mais específicas do que ocorre na administração pública.

Outras diferenças se observam no processo de aprovação e nos prazos de elaboração e entrega, embora a vigência seja a mesma, com o ano civil de 1º de janeiro a 31 de dezembro. O orçamento público precisa ser aprovado pelo Poder Legislativo e para isso precisa ser entregue a ele, até o mês de agosto de cada ano (pode ter data distinta, conforme determinado na Lei Orgânica de cada município). Neste sentido, o orçamento empresarial também é criado e apresentado nos últimos meses do ano, tendo datas variadas em cada organização.

Há no orçamento empresarial metas, objetivos, indicadores e outras formas de mensuração da capacidade do efetivo cumprimento de sua programação. Isto é levado a rigor, com controle e acompanhamento constante pelos interessados (sócios, conselhos fiscais etc.) e com preocupação centrada no resultado.





1.2 Tipos de orçamento público

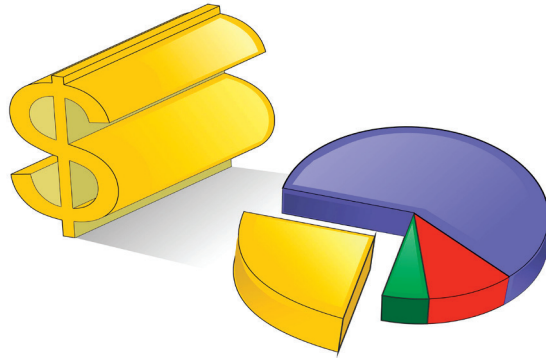


Figura 4 - Fonte: Ilustrador

Em busca de melhorar a execução e a gestão do orçamento, as técnicas de elaboração e a forma de distribuição dos recursos foram variando ao longo do tempo, isso tanto mundialmente, quanto no Brasil que foi seguindo esta tendência. A seguir, apresentamos as principais técnicas, as quais denominamos de tipos ou espécies de orçamento.

1.2.1 Orçamento clássico ou tradicional

O orçamento clássico ou tradicional era um programa administrativo elaborado pelo setor contábil, que relacionava as receitas a arrecadar e as despesas de custeio e não apresentava objetivos a serem atingidos dentro de um exercício financeiro. Este tipo de orçamento não tinha cunho de planejamento, enfatizando os meios com os quais a administração pública poderia fazer frente a seus gastos em detrimento dos fins das funções estatais.

O orçamento tradicional era apenas uma peça com a previsão de receitas e fixação das despesas para um determinado período, constituindo-se em um “documento eminentemente contábil e financeiro, pois não se preocupava com o planejamento das ações de governo e nem com as efetivas necessidades da população” (PASCOAL, 2007, p. 15).

Conforme Jund (2007), esta técnica orçamentária não enfatizava o planejamento da ação governamental e apresentava as seguintes características:

- o processo orçamentário era separado do processo de planejamento e de programação de trabalho;
- as decisões orçamentárias eram tomadas de acordo com as necessidades de cada departamento da organização;





- na elaboração do orçamento eram consideradas apenas as necessidades financeiras das unidades organizacionais;
- a ênfase recaía no aspecto contábil;
- não havia medição nem do trabalho e tampouco dos resultados; e
- os critérios de classificação eram as unidades administrativas e os elementos de despesa.

Assim, verifica-se que o orçamento clássico refletia apenas os meios de que a administração pública dispunha para os gastos administrativos, simplesmente arrolando as receitas e despesas, sem preocupar-se com as necessidades da população, uma vez que não enfatizava o planejamento de objetivos e metas a atingir.

1.2.2 Orçamento de desempenho ou de realizações

O orçamento de desempenho ou de realizações representa uma evolução do orçamento tradicional, pois busca estabelecer as ações governamentais e não apenas os gastos públicos.

Caracterizando um processo de evolução em relação ao orçamento tradicional, evidencia-se neste tipo de orçamento a preocupação com o resultado dos gastos, e não apenas com o gasto em si. Buscava-se a definição dos propósitos e objetivos para os quais os créditos se faziam necessários, ou seja, a preocupação era saber “as coisas que o governo faz, e não as coisas que o governo adquire”, enfatizando dessa forma as realizações governamentais em cada programa (JUND, 2007, p. 80).

Dessa forma, ao procurar “saber as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra” (PASCOAL, 2007, p. 18), o orçamento de desempenho enfatiza os resultados, tornando as aquisições da administração pública menos relevantes do que o destino das mesmas.

Apesar de nesta técnica de orçamento já haver ligação das ações aos objetivos e apresentar interesse dos níveis organizacionais responsáveis pela execução dos programas, ainda não podia ser considerado como um orçamento-programa, pois não tinha vinculação com o sistema de planejamento governamental.



1.2.3 Orçamento-programa

O orçamento-programa é a técnica orçamentária vinculada ao planejamento econômico e social que surgiu como uma necessidade de levar à prática, com programas anuais, os planos governamentais de desenvolvimento no longo prazo.

Segundo Andrade:

O orçamento-programa é o documento que evidencia a política econômico-financeira e o programa de trabalho da administração, discriminando as despesas segundo sua natureza, dando ênfase aos fins ou objetivos, e não à forma como será gerado ou gasto o recurso, de modo a demonstrar em quê e para quê o governo gastará, e também quem será responsável pela execução de seus programas (2012, p. 44).

Ribeiro (2003, p. 23), conceitua o orçamento-programa como “um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários a sua realização”.

Ministério da Saúde	
Plano: Saúde 100%	
Programa: Minha Policlínica	
Ação 1	100.000 R\$
Ação 2	65.000 R\$
Ação 3	90.000 R\$
Ação 4	78.000 R\$

Figura 4 - Esquema simplificado de um orçamento-programa

Fonte: Ilustrador

Nesse sentido, o orçamento-programa é um instrumento de planejamento da administração pública que expressa física e financeiramente os programas de governo, possibilitando a realização de ações para manutenção das atividades de rotina do Estado e a implementação de projetos.

Tomando como princípio os conceitos explicados por Matias-Pereira (2006), podemos concluir que o orçamento-programa tem como preocupação bá-



sica a identificação dos custos dos programas propostos para alcançar os objetivos. Assim, primeiramente, devem-se identificar os objetivos e quantificar as metas, em seguida, formalizar os programas para atingir as metas e alcançar os objetivos propostos. Dessa forma, um programa consistiria em um conjunto de meios e ações, direcionados para realizar metas e alcançar objetivos.

De acordo com Jund (2007), são características do orçamento-programa:

- o orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização;
- a alocação de recursos visa ao alcance de objetivos e metas;
- as decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis;
- a estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento;
- a utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados; e
- controle visa a avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Este é o tipo de orçamento utilizado no Brasil, principalmente por permitir o cumprimento da exigência constitucional de integrar o orçamento anual ao plano plurianual.

1.2.4 Orçamento base zero ou por estratégia

Com um movimento de reforma da gestão pública e numa época em que as empresas estavam voltadas para a Administração por Objetivos, surgiu nos Estados Unidos o Orçamento Base Zero.

Orçamento de Base Zero é um processo operacional de planejamento e orçamento que exige de cada administrador a fundamentação da necessidade dos recursos totais solicitados a fim de que ele justifique a despesa. [...] O Orçamento Base Zero utiliza-se de todo o processo operacional de planejamento e orçamento, fundamentado na prepara-





ção de pacotes de decisão, para a escolha do nível de objetivo ditado pela ponderação da equação de custos e benefícios (KOHAMA, 1998, p. 75-77).

No sistema do Orçamento Base-Zero, os pacotes de decisão, além de constituírem-se nas bases para apropriação dos recursos, descrevem elementos importantes em relação às ações, tais como: finalidades, custos e benefícios, carga de trabalho e medidas de desempenho das ações.

Para Fortes (2005), nesta técnica de orçamento, não há direitos adquiridos sobre verbas autorizadas em exercícios anteriores, pois os programas existentes são zerados tecnicamente ao final de cada exercício financeiro, sendo os gestores obrigados a demonstrarem os custos e benefícios de novas solicitações orçamentárias.

Segundo Jund (2007), as principais características do Orçamento Base Zero são:

- definição de resultados a serem alcançada através de indicadores;
- ênfase nos custos totais;
- os programas devem ser justificados a cada início de um novo ciclo orçamentário;
- as solicitações de recursos não obedecem a nenhuma prioridade;
- revisão crítica dos gastos tradicionais de cada área e estimativas dos custos para o exercício seguinte; e
- criação de alternativas para facilitar a escala de prioridades ou relevância na alocação dos recursos, que serão levadas para decisão superior.

Embora seja a forma orçamentária mais parecida com a utilizada em organizações privadas, pois a avaliação era sobre os resultados e custos finais, não conseguiu sua consolidação em virtude da dificuldade de sua implantação e manutenção.





1.2.5 Planning, programming and budgeting system – PPBS

Em decorrência da tentativa de aproximar o orçamento do planejamento, surgiu na década de 1960 o *Planning, Programming and Budgeting System* – PPBS (Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento – SIPPO) como instrumento de gerência no Ministério da Defesa Norte-Americana.

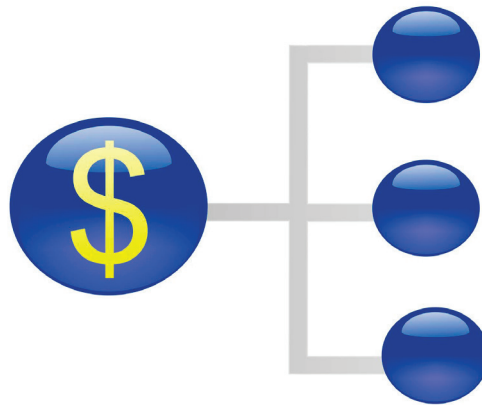


Figura 6 - Fonte: Ilustrador

O PPBS se apoiou em três fases básicas que fazem a ligação entre o planejamento e o orçamento por meio dos programas.

- Etapa do Planejamento - devem-se identificar os objetivos presentes e futuros e avaliar possíveis alternativas para que sejam alcançados;
- Etapa da Programação - as alternativas identificadas devem integrar os programas estruturados de acordo com uma hierarquia de prioridades; e
- Etapa do Orçamento - significa a apropriação dos objetivos e programação plurianuais em um conjunto de ações anuais e específicas (MATIAS-PEREIRA, 2006).

De acordo com Jund (2007), os elementos do PPBS são:

- determinação e análise de metas e objetivos básicos dos programas em cada área de atividade governamental;
- análise dos resultados dos programas em termos dos objetivos inicialmente especificados;
- medição dos custos totais do programa no tempo;





- busca das alternativas que apresentam maior eficácia no alcance dos objetivos básicos especificados nos programas; e
- determinação de procedimentos sistemáticos como parte do processo de revisão do orçamento.

Dessa forma, o PPBS leva em conta o planejamento, a programação e o orçamento como processos essenciais às ações públicas para que sejam coerentes e compreensivas para o governo como um todo.

O abandono do PPBS como técnica de orçamento decorreu de fatores econômicos, estruturais e políticos.

[...] dentre os obstáculos que provocaram o abandono do PPBS, destacam-se as resistências encontradas por parte dos responsáveis pela elaboração dos orçamentos dos departamentos e das agências em se adaptar a um mecanismo de apropriação por programas que não encontrava correspondência na estrutura institucional. Ao mesmo tempo em que o processo de orçamento federal era regulado por um complexo conjunto de leis e normas que levavam os governantes a se preocupar mais com a apresentação, aprovação e execução do orçamento do que com a sua estrutura (MATIAS-PEREIRA, 2006, p.275).

Assim, o PPBS encontrou muitas dificuldades diante da não preocupação por parte dos governos de inter-relacionar o orçamento ao planejamento de longo prazo e deixou de ser utilizada.

Caro(a) estudante, agora certamente você já é capaz de conceituar o orçamento público e identificá-lo como um instrumento relacionado ao planejamento governamental. Além disso, pode também distinguir os diferentes tipos de orçamento e suas peculiaridades na aplicação em organizações públicas e privadas.

Resumo

O orçamento público pode ser entendido como a função básica da administração pública de estimar receitas e fixar despesas, ou seja, como a forma de receber e utilizar o dinheiro público para cumprir com o dever de prestação de serviços públicos e para atingir objetivos de melhoramento e investimen-





tos. Abrange alguns aspectos ou dimensões: contábil, financeira, política, controle político, jurídica, técnica, instrumento de administração e econômico. Existem significativas diferenças entre o orçamento público e o orçamento empresarial. São tipos ou espécies de orçamento público: Orçamento Tradicional; Orçamento de Desempenho; Orçamento-Programa, Orçamento Base Zero, Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento.

Agora que você finalizou o estudo desta aula, veja se assimilou bem o conteúdo, fazendo as atividades propostas.



Atividades de aprendizagem

1. Marque V para as afirmativas verdadeiras e F para as falsas:

a) () A existência de saldo financeiro permite a realização de uma despesa pública por um ente governamental, mesmo que não tenha dotação orçamentária para este fim.

b) () O orçamento empresarial é aprovado por uma lei de cunho jurídico, econômico, social e de controles financeiro e político que deve ser cumprida para o bem da sociedade.

c) () O orçamento público é um disciplinador das finanças públicas que permite o controle financeiro, mas que também define a concepção e a ideologia do partido político que detém o poder.

d) () O orçamento público representa um instrumento de planejamento das ações governamentais e que deve refletir a vontade popular e contribuir para o aumento das desigualdades sociais

2. Em relação às técnicas orçamentárias, relacione os conceitos apresentados aos tipos de orçamento.

(1) Orçamento Base Zero

(2) Orçamento de Desempenho

(3) Orçamento Programa





(4) Orçamento Tradicional

- a) () É o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização, tendo como preocupação a identificação dos custos dos programas propostos para alcançar os objetivos definidos.
- b) () Não enfatiza o planejamento da ação governamental, constituindo-se em um mero documento onde estão arroladas as receitas e as despesas, que busca munir os órgãos de recursos para efetuar seus gastos.
- c) () Preocupa-se com os resultados, priorizando o que o governo faz em detrimento do que adquire, sem entretanto apresentar vinculação ao sistema de planejamento governamental.
- d) () Utiliza-se do processo operacional de planejamento e orçamento, exigindo a fundamentação da necessidade de recursos totais solicitados por parte dos gestores.



Bem, você já estudou o que é orçamento público e a diferença entre as técnicas orçamentárias e, portanto, já possui subsídios para perceber qual a importância dele em sua vida como cidadão. Então, agora é importante que conheça a evolução e os princípios que norteiam a criação e a efetivação do orçamento.





Aula 2. Evolução e princípios do orçamento público

Objetivos:

- ilustrar como ocorreu o processo de evolução do orçamento público no Brasil; e
- avaliar os princípios que norteiam a elaboração, aprovação e execução do orçamento.

Caro(a) estudante,

Nesta aula, vamos estudar a evolução do orçamento público no Brasil e os princípios que norteiam a sua elaboração e execução. Você já pensou se há alguma relação entre o orçamento público e o contexto social, econômico e político de cada período histórico? A resposta para esta questão é sim, pois os governos de diferentes épocas influenciaram a evolução do orçamento público e a utilização de diferentes técnicas de elaboração orçamentária no Brasil. Além disso, a elaboração, aprovação e execução do orçamento não são atividades aleatórias e sim ações organizadas e norteadas por regras denominadas de princípios orçamentários. Espero que goste deste conteúdo e aproveite-o ao máximo, pois o conhecimento dessas questões é muito relevante para que você tenha uma melhor compreensão do orçamento público.

2.1 Processo de evolução do orçamento público no Brasil

No Brasil, desde a Constituição de 1824, o orçamento é uma obrigação na administração pública, tendo os procedimentos para sua elaboração e aprovação evoluído a cada nova Constituição.

A vinda do rei de Portugal, D. João VI para o Brasil, pressionado por Napoleão Bonaparte, que forçava Portugal a fechar seus portos para Inglaterra, permitiu a abertura dos portos brasileiros, o que trouxe a necessidade de disciplinar os impostos aduaneiros, iniciando-se um processo de organização



das finanças públicas. Em 1808, foram criados o erário público, o Conselho Real da Fazenda e o regime de contabilidade pública (GIACOMONI, 2007).

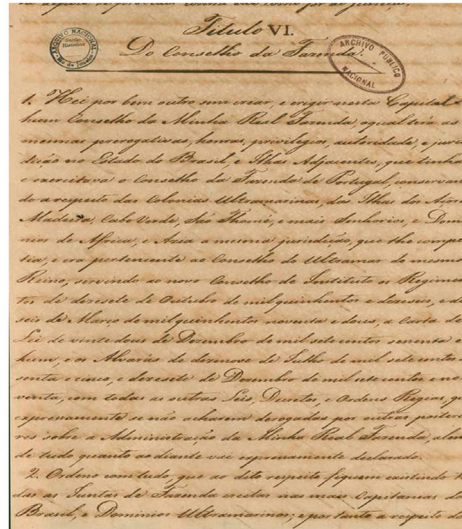


Figura 7 - Alvará de 28 de junho de 1808, que criou o Erário Régio e o Conselho da Fazenda.

Fonte: Banco de imagens do Arquivo Nacional. Disponível em: <http://linux.an.gov.br/mapa/?p=4197>

Na primeira Constituição Brasileira, de 25 de março de 1824, aparecem as primeiras exigências, por parte das instituições imperiais, sobre a elaboração de orçamentos formais.

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (GIACOMONI, 2007, p. 52).

O dispositivo legal não foi implementado na época por ter sido considerado muito avançado, tendo sido de fato a primeira Lei Orçamentária brasileira datada de 14 de dezembro de 1827.

A Constituição Brasileira de 24 de fevereiro de 1891, primeira após a proclamação da República, atribuiu a competência da proposta orçamentária ao Poder Legislativo. Mas, embora não houvesse admissão oficial, o presidente da República influenciava as comissões parlamentares de elaboração orçamentária através do líder da maioria.





Além da alteração na distribuição de competências em relação ao orçamento, a Magna Carta de 1891 também criou o Tribunal de Contas da União para auxiliar o Congresso Nacional no controle externo das contas públicas.

Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para puni-la, circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com o Legislativo, e intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, por um veto oportuno nos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha geral das leis de finanças (BARBOSA, 1890).

Em 1922, foi promulgado o Código de Contabilidade da União, através do Decreto nº. 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que atribuiu à Câmara dos Deputados a iniciativa da lei orçamentária e ao Poder Executivo a obrigatoriedade de envio “à Câmara dos Deputados até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação da despesa, como cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da Lei de Orçamento” (GIACOMONI, 2007, p. 54).

Com a Emenda Constitucional n.º 03, de 07 de setembro de 1926, foi introduzido o primeiro o princípio orçamentário, da Exclusividade, proibindo a inclusão de matéria estranha às receitas previstas e às despesas fixadas na lei orçamentária vigente, ressalvando-se a autorização para a abertura de créditos suplementares, as operações de créditos como antecipação da receita e a alocação dos recursos superavitários do exercício. Além disso, a Emenda definiu como atribuição do Congresso Nacional prorrogar o orçamento do exercício anterior caso a lei orçamentária para o próximo exercício financeiro não entrasse em vigor até o dia 15 de janeiro de cada exercício.

Em 1933, o Decreto-Lei nº 23.150 determinou a adoção de um novo critério de classificação das despesas dentro do orçamento.

Em 16 de julho de 1934, foi promulgada uma nova Constituição Brasileira que adotou a centralização das funções públicas na área federal. Tratando da matéria orçamentária em uma seção específica, a iniciativa de elaboração





da proposta do orçamento foi atribuída ao Poder Executivo, cabendo ao Congresso Nacional sua votação e julgamento das contas públicas com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Em seu art. 50, a Magna Carta de 1934 reafirmou o princípio orçamentário da exclusividade e introduziu o princípio orçamentário da unidade.

Art 50 - O orçamento deve ser uno, incorporando-se obrigatoriamente as receitas de todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos e incluindo-se discriminadamente nas despesas todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos. [...] § 3º A lei de orçamento não conterá dispositivos estranhos à receita prevista e despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição: a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação de receita; b) a aplicação de saldo, ou o modo de cobrir o déficit (CF/1934).

Esta Constituição também introduziu a classificação das despesas públicas em dois tipos: as fixas “que têm caráter permanente” (SILVA, 2009, p. 135) e só poderiam ser alteradas por lei e as variáveis que são “as que somente são realizadas de acordo com as necessidades dos serviços” (SILVA, 2009, p. 136) e deveriam obedecer a uma rigorosa especialização.

A Constituição Brasileira de 1937 foi outorgada em 10 de novembro desse ano como forma de fortalecer o regime autoritário do Estado Novo. Em relação à matéria orçamentária, a elaboração da proposta do orçamento ficou sob a responsabilidade do recém-criado Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP que deveria discriminar a despesa por itens de serviços, departamentos ou repartições. Nesse sentido, pode-se apontar para um primeiro esboço do orçamento-programa, tendo em vista a introdução da obrigatoriedade de departamentalização da despesa orçamentária e sua discriminação por serviços (MACHADO JR., 1979).

No dia 18 de setembro de 1946, com a redemocratização do país, foi promulgada uma nova Constituição, que consagrava os princípios orçamentários da unidade, da universalidade e da exclusividade.

O processo orçamentário retomou a formatação instituída pela Constituição de 1934, sendo o Poder Executivo responsável pela elaboração da proposta do orçamento e o Poder Legislativo pela discussão e aprovação da mesma.





Na década de 1960, com a difusão de manuais da Organização das Nações Unidas – ONU que traziam instruções sobre os novos conceitos e categorias classificatórias das contas públicas visando a transformar o orçamento em programa de trabalho, foi sancionada em 17 de março de 1964 a Lei nº 4.320, com o compromisso de consolidar a padronização dos procedimentos orçamentários para os três níveis de governo (União, Estado e Município) e usou, além dos critérios tradicionais de despesas adotados, a classificação econômica e a classificação funcional.

A Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967 determinou novas regras e princípios no processo de elaboração do orçamento público, dentre os quais o impedimento do Poder Legislativo de propor emendas que criassem ou aumentassem as despesas.

A Magna Carta de 1967 também introduziu o princípio orçamentário do equilíbrio.

A Constituição de 1967 foi direto ao ponto, exigindo orçamentos públicos equilibrados. Rezava o caput do art. 66: “O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”. O artigo previa exceções nos caso de recessão econômica e nas situações em que é recomendada a abertura de créditos extraordinários. Em outro parágrafo do mesmo artigo, a Constituição chegava ao detalhe de determinar que o Executivo deveria propor ao Legislativo medidas de restabelecimento do equilíbrio orçamentário toda vez que, no decorrer do exercício, houvesse a probabilidade de um déficit superior a dez por cento do total da receita estimada (GIACOMONI, 2007, p. 84).

A Constituição Federal de 1988, em vigor até os dias de hoje, trouxe grandes avanços acerca da matéria orçamentária, além de confirmar princípios e procedimentos utilizados há décadas atrás.

A Magna Carta de 1988 devolveu ao Poder Legislativo a capacidade de propor emendas ao projeto de lei do orçamento no que tange à despesa e estabeleceu três instrumentos de planejamento, execução e controle do processo orçamentário.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;





II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das aplicações das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (CF/88).



Figura 8 - Ulysses Guimarães apresenta a constituição brasileira promulgada em 1988.

Fonte: Arquivo/Agência Brasil. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/2012/10/congresso-presta-homenagem-a-memoria-de-ulysses-guimaraes>>





Dessa forma, a Constituição de 1988 reforçou a associação do planejamento e do orçamento ao estabelecer a obrigatoriedade de elaboração de planos plurianuais e das diretrizes orçamentárias, como instrumento de conexão entre eles.

Nesse sentido, Jund expõe:

[...] que cabe ressaltar que a inovação constitucional, determinando a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO como novo instrumento do processo de planejamento dos gastos públicos constantes da lei orçamentária, possibilitou a realização de uma conexão entre o plano estratégico ou de longo prazo (Plano Plurianual – PPA) e o plano de ação governamental ou operacional – (Lei Orçamentária Anual – LOA), uma vez que, antes da Constituição de 1988, tais instrumentos, ainda que elaborados, não cumpriam a sua finalidade, pois não havia uma integração de tais planos, o que acabava por torná-los instrumentos distintos sem nenhuma convergência prática de objetivos, apenas cumprimento de exigências legais (2007, p. 118).

Também é importante ressaltar, no contexto histórico acerca do orçamento no Brasil, o surgimento de instrumentos relevantes de aperfeiçoamento e inovação da gestão dos recursos públicos trazidos pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que se originou da Constituição Federal de 1988, da qual regulamentou o artigo 163, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal, cobrando com rigor a padronização do orçamento, o equilíbrio, a eficiência e a transparência da gestão orçamentária.

Em relação ao papel do Orçamento Público após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Harada (2001, p. 71) ensina que:

O orçamento deixou de ser mero documento de caráter contábil e administrativo para espelhar toda a vida econômica da Nação, constituindo-se em um importante instrumento dinâmico do Estado a orientar sua atuação sobre a economia.

No que diz respeito aos tipos de orçamento adotados no Brasil, antes do advento da Lei nº. 4.320/64 era utilizado pelo Governo Federal o Orçamento Tradicional ou Clássico.





Na década de 1970, durante o período compreendido entre a adoção do orçamento tradicional e do orçamento-programa, foi experimentado o Orçamento de Desempenho ou de Realizações no Brasil, quando era comum a preocupação governamental de demonstrar suas realizações em grande parte das vezes sem estabelecimento de prioridades e de planejamento, o que resultou na existência dos chamados “elefantes brancos”.

O orçamento por desempenho, como visto, evoluiu do orçamento tradicional, e, embora ligado aos objetivos estatais, ainda não tinha características essenciais do orçamento-programa, como a vinculação ao sistema de planejamento.

O Orçamento-Programa já era previsto na Lei nº. 4.320/64,

Art. 2º - A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, sendo obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade (LEI Nº. 4.320/64).

A “constitucionalização” do orçamento-programa no Brasil ocorreu com a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com o Decreto Federal nº. 2.829, de 29 de outubro de 1998, o Governo Federal implementou efetivamente o orçamento-programa.

Art. 1º - Para elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União, a partir do exercício financeiro do ano de 2000, toda ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano (DEC. Nº 2.829/98).

Os demais entes federados adotaram tal sistemática orçamentária de forma efetiva com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme preceitua o Artigo 5º da Lei Complementar 101/2002 que determina que o projeto de lei orçamentária anual será elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar.





Dessa forma, o orçamento-programa tem sido adotado no Brasil, por todas as esferas do poder público como uma forma de controle preventivo, na medida em que os gestores são obrigados a planejar o orçamento, que passa a funcionar como um instrumento de controle dos recursos públicos.

2.2 Princípios orçamentários



Figura 9 - Fonte: Ilustrador

Podemos afirmar que historicamente o orçamento se desenvolveu como forma de disciplinar o grau de liberdade dos governantes na gestão do dinheiro público. Assim, o orçamento público procura impor algum controle pelo Legislativo destas ações do governo, principalmente porque os governantes possuem a prerrogativas de cobrar tributos dos cidadãos.

Neste sentido, o orçamento público tem um aspecto de controle financeiro dos órgãos públicos. E, para que este controle funcione, o orçamento deve ser elaborado obedecendo a normas, diretrizes e princípios orçamentários.

O orçamento público surgiu para atuar como instrumento de controle das atividades financeiras do Governo. Através da autorização prévia, pode o órgão de representação popular exercer sua ação fiscalizadora sobre a arrecadação e a aplicação realizadas pelo Poder Executivo. Entretanto, para real eficácia desse controle, faz-se mister que a constituição orgânica do orçamento se vincule a determinadas regras ou princípios orçamentários (ANGÉLICO, 1995, p. 39).

Desta forma, assim como existem princípios para orientar o comportamento da Administração Pública, para complementá-los aparecem os Princípios Orçamentários como premissas básicas que norteiam a elaboração e execução do orçamento.





2.2.1 Princípio da anualidade

O Princípio da Anualidade, também denominado de Princípio da Periodicidade, impõe que a estimativa de receitas e a fixação de despesas devem sempre referir-se a um período limitado de tempo.

Em conformidade com este princípio, o orçamento deve-se referir a um período determinado ou exercício financeiro, que, no Brasil, conforme prescrito no art. 34 da Lei nº. 4.320/64, coincide com o ano civil, compreendendo o período de 1º de janeiro e 31 de dezembro, sendo a vigência da lei orçamentária limitada ao ano-calendário.

2.2.2 Princípio da unidade

O Princípio da Unidade vem determinar que o orçamento deve ser uno, ou seja, uma só peça para compreender as receitas e as despesas do exercício, de modo a demonstrar pelo confronto das duas somas se há equilíbrio, saldo ou déficit (ANGÉLICO, 1995).

Dessa forma, cada esfera administrativa (União, estados, Distrito Federal e municípios) deve possuir apenas uma lei orçamentária que consolide os orçamentos dos órgãos da Administração Direta e Indireta.

No Brasil, a determinação constitucional de que a lei orçamentária totalize o orçamento fiscal, de investimentos das empresas estatais e da seguridade social, constitui-se em uma aplicação do Princípio da Unidade.

2.2.3 Princípio da universalidade

O Princípio da Universalidade aponta que o orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e aos órgãos da administração indireta do ente federativo.

Este princípio está previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual a Lei Orçamentária Anual deve abranger o orçamento fiscal com todas as receitas e despesas dos órgãos da Administração Direta e Indireta; o orçamento de investimentos das estatais e o orçamento da seguridade social, “abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, considerando os três poderes” (JUND, 2007, p. 73).

A Lei nº. 4.320/64 também define, em seus artigos 2º, 3º e 4º, que todas as receitas e despesas do Legislativo, assim como das fundações, autarquias e do executivo estejam dispostas no orçamento.



Assim, da mesma forma que o orçamento autoriza, também limita a ação dos gestores públicos e, por isso, deve prever todas as receitas e despesas, condição fundamental para o controle legislativo.

2.2.4 Princípio do orçamento bruto

O Princípio do Orçamento Bruto dispõe que todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.

Este princípio está previsto na Lei nº. 4.320/64, artigo 6º: “todas as receitas e despesas constarão na Lei de Orçamento pelos seus valores totais, vedadas quaisquer deduções”. (LEI 4.320/64).

A aplicação deste princípio visa a evitar que, com a exposição de valores líquidos, sejam incluídos no orçamento saldos positivos ou negativos relacionados a determinados tipos de operações.

2.2.5 Princípio do equilíbrio



Figura 8 - Fonte: Ilustrador

O Princípio do Equilíbrio propõe que em cada exercício financeiro o montante de despesas não ultrapasse o total de receitas previstas.

Este princípio está positivado no artigo 167 da Constituição Federal de 1988:

Art. 167 - São vedados

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).





O Princípio do Equilíbrio surge como meio de disciplinar o aumento de gastos públicos, uma vez que, o montante de despesas não pode ultrapassar a receita prevista para o mesmo período.

Para Jund (2007, p. 74), “adotando-se uma posição mais realística em face ao déficit público, o equilíbrio orçamentário deve ser visto como um instrumento a ser perseguido pelo gestor”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça o princípio em seu art. 4º, no qual exige mais do que equilíbrio, e sim, a existência de saldo positivo para que ocorra o pagamento da Dívida Pública.

2.2.6 Princípio da exclusividade

O Princípio da Exclusividade determina que o orçamento deve tratar apenas sobre matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos à mesma.

Este princípio está previsto na Constituição Federal: “Art. 165 § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988).

Assim, a lei orçamentária somente pode tratar de matéria de natureza financeira, excluindo o que não tratar de receitas e despesas.

Na aplicação do princípio, constituem exceção a autorização para abertura de créditos suplementares, a contratação de operação de crédito e a indicação da fonte de recursos para cobertura de déficit.

2.2.7 Princípio da especificação

O Princípio da Especificação, também denominado de Princípio da Discriminação ou Especialização, define que as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento discriminadamente, de forma que se possa saber a origem dos recursos e sua aplicação.

Este princípio está previsto na Lei nº. 4320/64:

Art. 5º. A Lei do Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender, indiferentemente, a despesa de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras. Art. 15. Na Lei do Orçamento, a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos (LEI Nº. 4.320/64).





O Princípio da Especificação tem como finalidade, além de vedar a autorização de despesas genéricas por meio da apresentação de dotações globais no orçamento e impor a discriminação da despesa por elemento, facilitar o controle do orçamento público.

2.2.8 Princípio da publicidade

O Princípio da Publicidade dispõe que o conteúdo orçamentário deve ser divulgado por meio dos veículos oficiais de comunicação para conhecimento público e para eficácia de sua validade.



Figura 11 - O conteúdo orçamentário deve ser divulgado pelos veículos oficiais de comunicação

Fonte: Ilustrador

Este princípio está previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988: “a administração pública direta e indireta de quaisquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. (CF/88).

2.2.9 Princípio da não afetação das receitas

O Princípio da Não Afetação das Receitas veda a vinculação das receitas de impostos a órgãos, fundos ou despesas específicas.

Esse princípio possui exceções conforme estabelece a Constituição Federal/88:

- Educação: Art. 212, CF/88;
- Saúde: Art. 77, ADCT, CF/88;
- Atividades de Administração Tributária: Art. 167, IV, CF/88;
- Prestação de Garantias: Empréstimos por Antecipação da Receita Orçamentária.

Bem, após esta aula você já conhece a evolução do orçamento público no Brasil e compreende sua relação com o período histórico, cultural, econômico, social e político em que é elaborado. Além disso, já entende e identifica os princípios orçamentários como regras sobre as quais se estrutura a elaboração do orçamento.





Resumo

No Brasil, com a Constituição de 1988, tivemos grandes avanços acerca da matéria orçamentária, determinando a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO como novo instrumento do processo de planejamento dos gastos públicos possibilitando a realização de uma conexão entre o Plano Plurianual – PPA e o plano de ação governamental ou operacional – Lei Orçamentária Anual – LOA, determinando também o uso do orçamento-programa. Há alguns princípios orçamentários a serem respeitados na elaboração do orçamento público entre os quais se destacam: unidade, universalidade, orçamento bruto, anualidade ou periodicidade, não afetação das receitas, exclusividade, especificação, equilíbrio e publicidade.

Verifique se aprendeu completamente o conteúdo desta aula realizando as atividades a seguir.



Atividades de aprendizagem

1. Assinale a(s) alternativa(s) correta(s):

- () A Constituição Brasileira de 1934 reafirmou o princípio orçamentário da publicidade e introduziu o princípio orçamentário da anualidade.
- () A Constituição Federal de 1988 estabeleceu três instrumentos de planejamento do processo orçamentário: PPA, LDO e LOA.
- () A Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu ao orçamento público o papel de mero documento com a lista de despesas e receitas para um período.
- () A primeira Constituição Brasileira, de 25 de março de 1931, apresentou as primeiras exigências sobre a elaboração de orçamentos formais.
- () A primeira Constituição Republicana atribuiu ao Poder Legislativo a competência de elaboração da proposta orçamentária.
- () O Orçamento de Desempenho é utilizado no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.
- () Os Princípios Orçamentários constituem-se em normas e diretrizes para que o orçamento possa cumprir seu papel de controle financeiro dos órgãos públicos.



2. Complete as alternativas com os Princípios Orçamentários de acordo com as definições apresentadas.

a) Princípio _____: a estimativa de receitas e a fixação de despesas devem sempre referir-se a um período limitado de tempo.

b) Princípio _____: as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento discriminadamente, de forma que se possa saber a origem dos recursos e sua aplicação.

c) Princípio _____: em cada exercício financeiro, o montante de despesas não pode ultrapassar o total de receitas previstas.

d) Princípio _____: o Orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos poderes e órgãos da administração indireta do ente federativo.

e) Princípio _____: o orçamento deve ser uno, ou seja, uma só peça e compreender as receitas e as despesas do exercício,

f) Princípio _____: o orçamento deve tratar apenas sobre matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos à mesma.

g) Princípio _____: todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.

Você estudou a evolução do orçamento público no Brasil, entendendo sua relação com o contexto em que é elaborado, o que o tornou capaz de identificar os princípios orçamentários que orientam a elaboração do instrumento. Para aprofundar seu conhecimento sobre o Orçamento Público, é importante que conheça detalhadamente a Receita e a Despesa Pública, bem como suas classificações no orçamento e é o que veremos nas próximas aulas.





Aula 3. Receita pública

Objetivos:

- definir o que é receita pública;
- assinalar a classificação da receita pública; e
- classificar a receita pública no orçamento.

Olá, estudante!

Imagine o seguinte: qualquer pessoa tem que conseguir recursos, por meio de seu trabalho, de empréstimos ou da aplicação de suas rendas, para que possa pagar suas despesas e adquirir bens para compor seu patrimônio. O Estado também tem que manter seus gastos e atender às necessidades da população e, para isso, obtém recursos a partir da arrecadação de tributos e de empréstimos que o governo faz. Tais recursos representam a Receita Pública, que vamos estudar nesta aula, através da qual vai perceber a importância desse conteúdo para compreensão da função arrecadadora do Estado e da organização dos gastos a partir da classificação das receitas.



Figura 12 - Moedas

Fonte: banco de imagens sxc.hu. Disponível em:
<<http://www.sxc.hu/photo/1403392>>

3.1 Conceito de receita pública

A Receita Pública corresponde ao dinheiro que o Estado arrecada para pagar



suas despesas, as obras e os serviços que devem atender às necessidades da população, sendo formada pelos tributos que o cidadão paga e pelos empréstimos que o governo faz.

Define-se como todo e qualquer recolhimento aos cofres públicos em dinheiro ou outro bem representativo de valor que o governo tem direito de arrecadar em virtude de leis, contratos, convênio e quaisquer outros títulos, de que seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertençam (ANDRADE, 2012, p. 57).

Assim, podemos entender receita como qualquer valor (em dinheiro ou bem) que o órgão público tenha o direito de receber estabelecido em leis, contratos ou qualquer outro título.

Como exemplo, podemos citar o Código Tributário Municipal de cada cidade, que autoriza o Município a receber dos cidadãos os impostos: Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN, entre outros.

3.2 Classificação da receita pública

Imaginem se cada município especificasse ou juntasse cada tipo de receita e despesa do jeito que quisesse? Bem, os orçamentos de cada um desses municípios seriam diferentes dos de outros e, mesmo se tivessem os mesmos nomes, poderiam conter receitas de origem variadas. Isto dificultaria o planejamento das ações governamentais, além de tornar inviável o controle e a fiscalização dos mesmos, ainda que fossem feitos pelos tribunais de conta.

Por esta razão, foram criadas classificações específicas para cada origem de receita e para cada tipo de despesa. Essas classificações são diferenciadas no orçamento através de códigos (números) e, portanto, é preciso entender como são formados estes códigos e aprender as classificações utilizadas e exigidas legalmente.

3.2.1 Classificação da receita quanto à natureza

A Receita Pública, considerada em sentido amplo, refere-se a todo e qualquer ingresso de recursos nos cofres públicos.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2011), de-





vem ser “registradas como Receitas Orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou Ingressos Extraorçamentários, quando representam entradas compensatórias”.

Dessa forma, classificando-se a Receita Pública quanto à natureza dos recursos, a mesma é dividida em Receitas Orçamentárias e Receitas ou Ingressos Extraorçamentários.

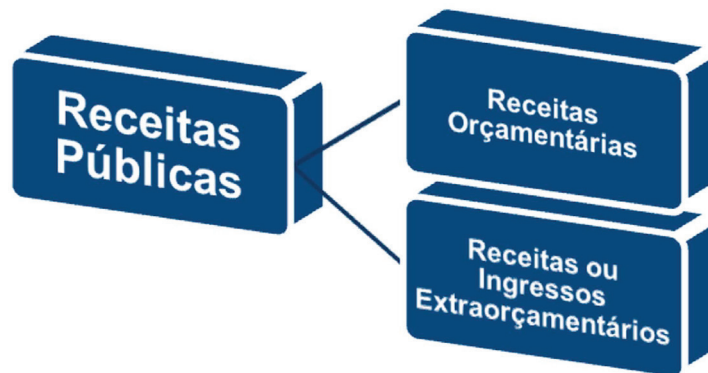


Figura 13 – Classificação da Receita Pública segundo a Lei n.º. 4.320/64

Fonte: Elaborado pelos autores.

► **Receitas Orçamentárias:** são os recursos financeiros que pertencem ao ente público e se destinam à aplicação em programas e ações governamentais. Tais ingressos integram o Orçamento Público, devendo estar previstos na Lei Orçamentária Anual – LOA.

São disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício orçamentário e constituem elemento novo para o patrimônio público. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. Essas receitas pertencem ao Estado, transitam pelo patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro, e, via de regra, por força do Princípio Orçamentário da Universalidade, estão previstas na Lei Orçamentária Anual – LOA (MCASP, 2011, PARTE I, p. 11).

São exemplos de receitas orçamentárias todos os recursos obtidos com a arrecadação de tributos que os cidadãos pagam ao Estado ou com a venda de bens públicos.





► **Receitas Extraorçamentárias ou Ingressos Extraorçamentários:** são entradas de recursos financeiros transitórios, pertencentes a terceiros, arrecadados pelo Estado em atendimento a exigências contratuais ou legais para posterior restituição a quem pertencem.

São recursos financeiros de caráter temporário e não integram a Lei Orçamentária Anual. O Estado é mero depositário desses recursos, que constituem passivos exigíveis e cujas restituições não se sujeitam à autorização legislativa (MCASP, 2011, PARTE I, p. 11).

São exemplos de ingressos extraorçamentários os depósitos de caução por parte da empresa contratada para realização de obra pública e a contribuição de previdência descontada na folha de pagamento dos servidores que é retida pelo governo para posterior repasse para o instituto de previdência social (próprio e INSS).

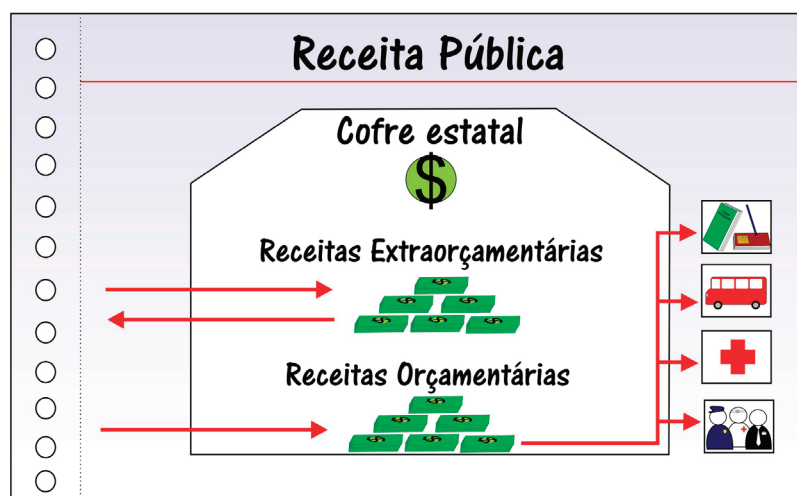


Figura 14 - Classificação da receita pública quanto à sua natureza.

Fonte: Ilustrador

3.2.2 Outras classificações da receita pública

O Estado, para atender as demandas públicas, tem que obter recursos financeiros para fazer frente às suas obrigações. Tais recursos constituem as receitas públicas.

A obtenção desses recursos é feita de forma originária, a partir da exploração de seu próprio patrimônio ou, de forma derivada, a partir da exploração do patrimônio de terceiros.

Por outro lado, as receitas arrecadadas podem provocar alterações na si-





tuação líquida do ente público, sendo dessa forma efetivas, ou não causar nenhum tipo de variação, sendo assim não efetivas.

Dessa forma, classificando-se a receita pública quanto à forma de obtenção dos recursos, ela é dividida em Receitas Originárias e Receitas Derivadas.

► **Receitas Originárias:** são entradas de recursos resultantes das atividades de economia privada exercidas pelo Estado através do patrimônio público.

Receita Originária – [...] Agrupa os rendimentos que os governos auferem, pela utilização dos seus recursos patrimoniais, industriais e outros, não entendidos como tributos. Corresponde às rendas, como os foros, laudêmios, aluguéis, dividendos, participações (se patrimoniais) e às tarifas (quando se tratar de rendas industriais) (PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Dessa forma, as receitas originárias são aquelas provenientes da exploração do patrimônio público pelo Estado, através da venda de produtos e serviços colocados à disposição dos usuários ou da cessão remunerada de bens e serviços.

As receitas originárias são obtidas com a atuação do governo como agente particular na economia privada, sem o exercício do poder coercitivo do Estado.

► **Receitas Derivadas:** são entradas de recursos obtidos pelo Estado em decorrência da arrecadação de tributos.

Receita Derivada – [...] São devidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que desenvolvam atividades econômicas, exceto as que desfrutem de imunidade ou isenção, e correspondem aos tributos. De um lado, como sujeito ativo da relação jurídica, estará o fisco; de outro, como sujeito passivo, o contribuinte, pessoa física ou jurídica pertencente ao setor privado (PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

As receitas derivadas são obtidas através do exercício coercitivo do Estado, pelo qual o poder público obriga o repasse de recursos do setor privado por meio da cobrança de tributos.





Figura 15 - Classificação da Receita Pública segundo a forma de obtenção de recursos.

Fonte: Elaborado pelos autores

Classificando-se a receita pública quanto à afetação patrimonial, ela é dividida em Receitas Efetivas e Receitas Não Efetivas.

► **Receitas Efetivas:** são entradas de recursos que, no momento de seu reconhecimento como receitas, provocam alterações positivas na situação líquida patrimonial.

► **Receitas Não Efetivas:** são aquelas que não alteram a situação líquida patrimonial no momento do reconhecimento do crédito.



Figura 16 - Classificação da Receita Pública segundo a afetação patrimonial.

Fonte: Elaborado pelos autores.

3.3 Receita orçamentária

3.3.1 Classificação da receita orçamentária

A Lei nº 4.320/64 classifica a Receita Orçamentária em Categorias Econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.





► **Receitas Correntes**

As Receitas Orçamentárias Correntes “são as que se destinam aos gastos correntes e decorrem de um fato modificativo” (ANDRADE, 2012, p. 62), aumentando dessa forma as disponibilidades, pois, “entra dinheiro em caixa”, afetando positivamente o patrimônio público.

Para Reitz e Beuren (2002), as Receitas Correntes são resultantes da obrigação social dos cidadãos de contribuir para a manutenção dos órgãos públicos.

Art. 11. [...] § 1º - São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (LEI Nº. 4.320/64).

Assim, as Receitas Correntes são recursos que se destinam ao pagamento das Despesas Correntes e sua arrecadação aumenta as disponibilidades, pois “entra dinheiro em caixa”, e afeta positivamente o Patrimônio Líquido do órgão público.

As Receitas Correntes incluem as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, industrial, de serviços, de transferências correntes e outras.

De acordo com Andrade (2012), explicamos as receitas abrangidas pela categoria de Receitas Correntes:

- **Receitas Tributárias:** são as resultantes da cobrança de tributos pagos pelos cidadãos em razão de suas atividades, suas rendas, suas propriedades e dos benefícios diretos e imediatos recebidos do Estado.
- **Receitas de Contribuições:** representam as contribuições sociais e econômicas cobradas com o intuito de manutenção dos programas e serviços sociais de interesse coletivo.
- **Receitas Patrimoniais:** são resultantes da utilização de bens pertencentes ao Estado, como aluguéis, arrendamentos, participação e dividendos.
- **Receita Agropecuária:** são receitas originadas de atividades agropecuárias do próprio poder público, tais como: a produção vegetal, animal e derivados.





- **Receita Industrial:** são receitas da indústria extrativa mineral, de transformação e de serviços industriais de utilidade pública (produção e distribuição de energia elétrica, água, saneamento etc.).
- **Receita Serviços:** entendidas como as receitas provenientes da prestação de serviços comerciais, financeiros, de transporte, comunicação, saúde e de outros serviços.
- **Receitas de Transferências Correntes:** são recursos financeiros recebidos de outras entidades de direito público ou privado e destinados ao atendimento de despesas correntes. Um exemplo são as receitas obtidas através de transferências da União e do Estado.
- **Outras Receitas Correntes:** São receitas correntes decorrentes da cobrança de multas e juros de mora, indenizações e restituições, receita de dívida ativa, entre outras, destinadas a despesas correntes e outras que não possam ser enquadradas nas demais.

► **Receitas de Capital**

As Receitas Orçamentárias de Capital constituem-se nos recursos obtidos através “das operações de crédito, as alienações de bens, as amortizações de empréstimos concedidos, as transferências de capital e outras” (ANGÉLICO, 1995, p. 45), destinados a atender às despesas de capital.

Art. 11. [...] § 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívida; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (LEI Nº. 4.320/64).

Assim, as Receitas Correntes são recursos que se destinam ao financiamento de programas e ações de governo. A sua arrecadação aumenta as disponibilidades, mas não causa efeito sobre o Patrimônio Líquido.

As Receitas de Capital incluem as operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras.

Com base em Andrade (2012), apresentamos o conceito dos tipos de Receitas de Capital:





- **Operações de Crédito:** recursos advindos de contratos de constituição de dívidas, através de empréstimos ou financiamentos, com a finalidade de realização de projetos e atividades das entidades públicas.
- **Alienação de Bens:** são os recursos obtidos com a alienação ou venda de bens patrimoniais móveis e imóveis, ou seja, sua conversão em moeda corrente.



Figura 17 - Os leilões públicos são uma forma de obtenção de recursos através da alienação ou venda de bens patrimoniais.

Fonte: Ilustrador

- **Amortização de Empréstimos:** constituem os valores recebidos como pagamento por empréstimos efetuados a outras entidades de direito público ou privado.
- **Transferência de Capital:** são recursos financeiros recebidos de outras entidades públicas ou privadas, destinados a atender a gastos classificados em despesas de capital.
- **Outras Receitas de Capital:** referem-se às receitas de capital que se enquadrarão numa classificação genérica que não foram relacionadas em nenhuma das fontes anteriores ou que não estejam especificadas em lei.

3.3.2 Codificação da receita orçamentária

A Lei nº. 4.320/64, em seu artigo 8º, define que os itens da discriminação da receita devem ser identificados por números de código decimal.

Atualmente, a receita orçamentária é classificada de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Parte III – Procedimentos Contábeis Orçamentários, ditado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº. 1, de 20 de junho de 2011.

O detalhamento adotado para a receita orçamentária tem como objetivo a





identificação do fato que originou o ingresso da receita nos cofres públicos e é utilizado por todos os entes da Federação.

A classificação apresenta as informações necessárias para a alocação orçamentária dos recursos e é formada por um código numérico composto de oito dígitos e subdividido em seis níveis: Categoria Econômica, Origem, Espécie, Rubrica, Alínea e Subalínea.

Quadro 1 - Classificação das Receitas Orçamentárias			
Níveis	Código	Nomenclatura Orçamentária	Sigla
1º	1	Categoria Econômica	C
2º	1	Origem	O
3º	1	Espécie	E
4º	2	Rubrica	R
5º	02	Alínea	AA
6º	00	Subalínea	SS

Fonte: Andrade, 2012, p. 58.

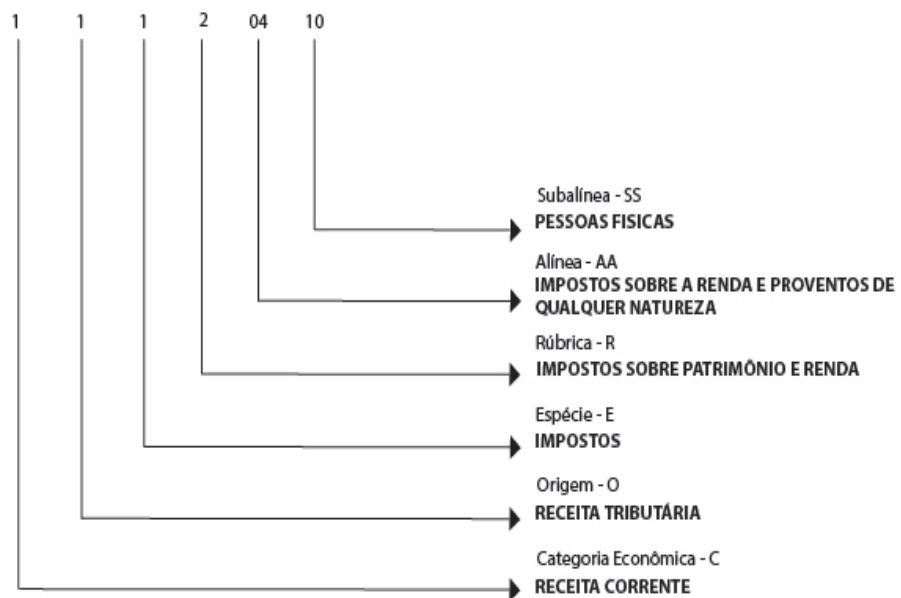


Figura 18 - Classificação da Receita Pública

Fonte: Elaborado pelos autores baseados na Portaria Interministerial n.163/2001.

Na figura 1, podemos ver como as receitas orçamentárias são apresentadas na LOA, sendo classificadas por categoria econômica (correntes ou de capital) e, dentro dessas, segundo fontes de origens e estas em subfontes.





Na Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001, a qual trata de normas para consolidação das contas públicas, pode-se acompanhar tal classificação, em que verificamos que o primeiro número, corresponde à natureza da receita (corrente ou capital); o segundo número diz respeito à fonte da receita, depois à subfonte, em seguida à rubrica, à alínea etc., de forma a especificar cada vez melhor a fonte de receita.

3.3.3 Particularidades da receita

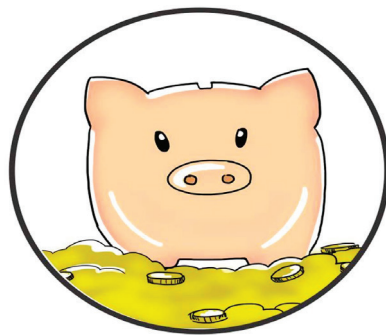


Figura 19 - Fonte: Ilustrador

Para elaboração, execução e gestão do orçamento, ainda é preciso entender alguns conceitos e particularidades referentes à receita pública:

I) Aplicação da receita provinda de alienação de bens

Toda receita advinda da alienação de bens tem de seguir o que determina o art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos (BRASIL, LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2001).

Andrade (2012) ainda expõe que esta obrigação possibilita maior controle sobre o destino do dinheiro obtido com alienação de bens e que se trata de um recurso vinculado, cuja prestação de contas é feita aos órgãos fiscalizadores (legislativo e tribunais de contas) e para a população em geral. Ele também diz que, à exceção do art. 44, é compreendida considerando o objetivo principal da previdência social, que é a manutenção dos inativos (aposentados).





II) Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida é utilizada como base para determinar valores obrigatórios para o governo aplicar, por exemplo, na educação e na saúde.

Seu conceito é determinado pelo art. 2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo Andrade,

A receita corrente líquida corresponde, pois, ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e demais receitas correntes de todos os órgãos da administração direta e indireta, e deduzidas a arrecadação de contribuições dos segurados, a compensação financeira entre fundos de previdência, a arrecadação das contribuições patronais e as transferências intragovernamentais. [...] Para a apuração da receita corrente líquida, será utilizado o somatório das receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 meses anteriores, excluídas as duplicidades (ANDRADE, 2012, p.70).

III) Renúncia de receita

Seu conceito é dado pelo §1º, inciso II, art. 14, da Lei Complementar nº. 101/2001.

Art. 14 II [...] §1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (BRASIL, LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2001).

O exemplo mais comum de renúncia de receitas são as isenções de impostos municipais, oferecidas pelas prefeituras, para implantação de uma nova indústria ou empresa na cidade, que gerará emprego e renda para a população. Neste caso, é possível haver renúncia em função de sua compensação, uma vez que os trabalhadores empregados pela empresa gastarão mais dinheiro na cidade gerando mais tributos ao Município.

IV) Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro

Refere-se a um documento com informações sobre o impacto positivo, ne-





gativo ou neutro, na variação patrimonial do órgão público. O impacto negativo pode ser ocasionado, por exemplo: pela concessão, ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorre renúncia de receita; pela criação, expansão ou aperfeiçoamento de atividades do governo, que ocasionem aumento da despesa e possam comprometer o equilíbrio das contas públicas municipais. Tal documento visa atender ao disposto nos arts. 14 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Segundo Andrade,

No caso das receitas é necessário informar se a renúncia foi considerada na estimativa de receita prevista na lei orçamentária, e se afetará as metas previstas de resultados fiscais, assim como se estará acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. No caso de despesas, toda ação que acarrete o seu aumento deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro elaborada pelo órgão específico de compras ou contratos e ainda de declaração do ordenador da despesa de que tal ação esteja de acordo com a lei orçamentária anual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o plano plurianual (ANDRADE, 2012, p. 69).

Ressalta-se que, conforme exige a LRF, deverão estar descritos os reflexos do impacto que serão observados no exercício corrente e nos dois seguintes.

Vamos rever os principais conteúdos. Aproveite para verificar suas dúvidas e retomar as questões que não ficaram claras no seu entendimento.

Resumo

Para viabilizar o controle e fiscalização sobre o orçamento público, foram criadas, nacionalmente, classificações específicas para cada origem de receita e específicas para cada tipo de despesa. As receitas podem ser classificadas: quanto à natureza (orçamentária e extraorçamentária) e quanto à categoria econômica (correntes e de capital). Receitas Correntes incluem: receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. Receitas de Capital incluem: operações de crédito, alienação de bens, amortização de





empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital. É vedada a aplicação da receita de capital no financiamento de despesa corrente. A receita corrente líquida corresponde ao somatório das receitas correntes, deduzidas algumas outras arrecadações, e é utilizada para definir exigências e limites legais nos gastos públicos. Para ocorrer renúncia de receitas, deve haver uma compensação equivalente. Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro é um documento com informações sobre o impacto positivo, negativo ou neutro na variação patrimonial do órgão público, seja decorrente da renúncia de receita ou aumento da despesa.

Confirme seu entendimento até aqui.



Atividades de aprendizagem

1. Consultando a Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001 (link: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Port_Interm_1632001_Atualizada_20100618.pdf), indique qual a receita correspondente à codificação.

a) 1112.01.00

b) 1310.00.00

c) 1721.01.12

2. Descreva os tipos de Receita Corrente e Receita de Capital.

3. O que é estimativa do impacto orçamentário-financeiro?





Nesta aula, você aprendeu sobre a Receita Pública: conceito, classificação e codificação, além de particularidades sobre ela. Agora, já possui conhecimento suficiente para definir e classificar a Receita Pública no Orçamento. Para completar seu conhecimento sobre os elementos componentes do Orçamento Público, é importante que conheça detalhadamente a Despesa Pública, o que veremos na próxima aula.





Aula 4. Despesa pública

Objetivos:

- definir o que é Receita Pública;
- demonstrar a classificação da Despesa Pública; e
- identificar e especificar os limites, exigências legais e recursos vinculados em relação aos gastos públicos.

Olá, estudante!

Todas as pessoas precisam fazer gastos com despesas ou para aquisição de bens. O Estado também faz gastos para manter-se e para atender as necessidades da população. Tais gastos representam as Despesas Públicas, que vamos estudar nesta aula, para que possamos avaliar a importância dos gastos feitos pelo Estado bem como entender a sua organização.

4.1 Conceito de despesa pública

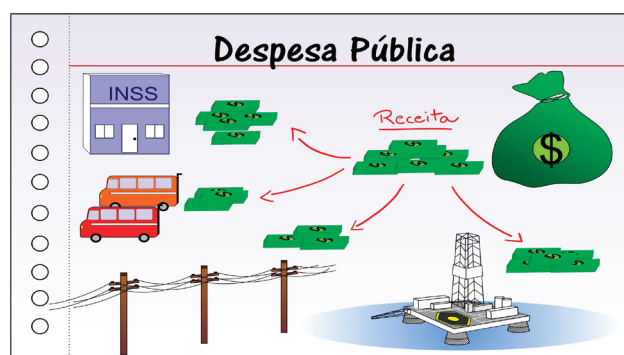


Figura 20 - Exemplos de despesas públicas

Fonte: Ilustrador

A Despesa Pública corresponde a todo pagamento efetuado pelo Estado, para fazer frente a qualquer tipo de gasto governamental.



Constitui-se em toda saída de recursos ou de todo pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na Lei do Orçamento ou em lei especial e destinados à execução dos serviços públicos, entre eles custeios e investimentos, além dos aumentos patrimoniais, pagamento de dívidas, devolução de importâncias recebidas a títulos de caução, depósitos e consignações (ANDRADE, 2012, p. 72).

Assim como a receita, as despesas também se classificam como orçamentárias e extraorçamentárias.

As despesas orçamentárias são discriminadas e fixadas na Lei Orçamentária Anual – LOA, estando, dessa forma, previamente autorizadas pelo Poder Legislativo.

Já as despesas extraorçamentárias são pagamentos realizados pela administração pública e não dependem de autorização legislativa. São as despesas realizadas para restituir as receitas extraorçamentárias, recebidas como cauções, depósitos, consignações e outros, a quem é de direito, ou seja, repassar os recursos recolhidos por obrigação legal a quem pertence (exemplo: contribuição previdenciária dos funcionários ao INSS).

4.2 Classificação das despesas orçamentárias

A classificação das despesas orçamentárias tem como um dos principais objetivos viabilizar a fiscalização dos gastos públicos e possibilitar consolidações e comparações que são relevantes para o desenvolvimento da gestão pública.

4.2.1 Classificação institucional

Corresponde à discriminação da receita por cada órgão que consta no orçamento, obedecendo à estrutura organizacional destas entidades.

Segundo o princípio da unidade, o orçamento tem que ser único e, ao mesmo tempo, incluir todas as receitas e despesas do poder legislativo, da administração direta e indireta (autarquias, fundações, institutos de previdência etc.).

Dentro dos órgãos públicos, distribui-se o orçamento obedecendo à estru-



ra organizacional de cada um, considerando as secretarias e departamentos como unidade orçamentária.

Conforme diz o art. 14 da Lei nº 4.320/64, a unidade orçamentária é o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição (secretarias no caso de prefeituras), a que serão distribuídas dotações orçamentárias, para custear estes serviços.

Quadro 2 - Órgãos e unidades orçamentárias		
Códigos	Tipo	Nomenclatura
01.00.00	Órgão	Câmara Municipal
01.01.00	Unidade Administrativa	Gabinete da Câmara
02.00.00	Órgão	Prefeitura Municipal
02.01.00	Unidade Administrativa	Gabinete e Secretaria do Prefeito
02.02.00	Unidade Administrativa	Secretaria de Administração
02.03.00	Unidade Administrativa	Secretaria de Finanças
02.04.00	Unidade Administrativa	Secretaria de Educação
02.05.	Unidade Administrativa	Secretaria de Saúde
02.05.01	Unidade Orçamentária	Fundo Municipal de Saúde
02.06	Unidade Administrativa	Secretaria de Assistência Social
02.06.01	Unidade Orçamentária	Fundo Municipal de Assistência Social
02.06.02	Unidade Orçamentária	Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
02.06.03	Unidade Orçamentária	Fundo Municipal do Idoso
02.07	Unidade Administrativa	Secretaria de Cultura, Turismo e Meio Ambiente
02.08	Unidade Administrativa	Secretaria de Obras e Serviços Urbanos
03.00.00	Órgão	Autarquia X
04.00.00	Órgão	Fundação Y
05.00.00	Órgão	Instituto de Previdência Municipal Z

Fonte: Andrade (2012, p. 74)

4.2.2 Classificação funcional

A classificação funcional delimita as despesas pelas funções que o Estado exerce como: saúde, segurança, educação, saneamento etc.

Esta é a principal classificação que possibilita a consolidação das informações das despesas de um município com as de outros municípios, de um estado-membro ou mesmo do país.

A padronização de funções e subfunções nacionalmente foi feita pela Portaria nº 42/99, que possui atualizações.



Segundo Andrade:

a) Função: deve ser entendida como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

b) Subfunções: representam as partições da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público; podem ser combinadas com diferentes funções das que estejam vinculadas. Na nova classificação, a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções (ANDRADE, 2012, p. 77).

O Quadro 3 apresenta os códigos de Funções e Subfunções de Governo, apresentado pela Portaria nº. 42/1999.

Quadro 3 - Funções e Subfunções de Governo	
FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa
	032 - Controle Externo
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária
	062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica
	092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento
	122 - Administração Geral
	123 - Administração Financeira
	124 - Controle Interno
	125 - Normatização e Fiscalização
	126 - Tecnologia da Informação
	127 - Ordenamento Territorial
	128 - Formação de Recursos Humanos
	129 - Administração de Receitas
	130 - Administração de Concessões
05 - Defesa Nacional	131 - Comunicação Social
	151 - Defesa Área
	152 - Defesa Naval
	153 - Defesa Terrestre



06 - Segurança Pública	181 - Policiamento
	182 - Defesa Civil
	183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas
	212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso
	242 - Assistência ao Portador de Deficiência
	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
	244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica
	272 - Previdência do Regime Estatutário
	273 - Previdência Complementar
	274 - Previdência Especial
10 - Saúde	301 - Atenção Básica
	302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial
	303 - Suporte Profilático e Terapêutico
	304 - Vigilância Sanitária
	305 - Vigilância Epidemiológica
	306 - Alimentação e Nutrição
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador
	332 - Relações de Trabalho
	333 - Empregabilidade
	334 - Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental
	362 - Ensino Médio
	363 - Ensino Profissional
	364 - Ensino Superior
	365 - Educação Infantil
	366 - Educação de Jovens e Adultos
	367 - Educação Especial
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico
	392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social
	422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
	423 - Assistência aos Povos Indígenas
15 - Urbanismo	451 - Infraestrutura Urbana
	452 - Serviços Urbanos
	453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - Habitação	481 - Habitação Rural
	482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural
	512 - Saneamento Básico Urbano





18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental
	542 - Controle Ambiental
	543 - Recuperação de Áreas Degradadas
	544 - Recursos Hídricos
	545 - Meteorologia
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico
	572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia
	573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal
	602 - Promoção da Produção Animal
	603 - Defesa Sanitária Vegetal
	604 - Defesa Sanitária Animal
	605 - Abastecimento
	606 - Extensão Rural
	607 - Irrigação
21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária
	632 - Colonização
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial
	662 - Produção Industrial
	663 - Mineração
	664 - Propriedade Industrial
	665 - Normalização e Qualidade
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial
	692 - Comercialização
	693 - Comércio Exterior
	694 - Serviços Financeiros
	695 - Turismo
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais
	722 - Telecomunicações
25 - Energia	751 - Conservação de Energia
	752 - Energia Elétrica
	753 - Petróleo
	754 - Álcool
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo
	782 - Transporte Rodoviário
	783 - Transporte Ferroviário
	784 - Transporte Hidroviário
	785 - Transportes Especiais
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento
	812 - Desporto Comunitário
	813 - Lazer



28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna
	842 - Refinanciamento da Dívida Externa
	843 - Serviço da Dívida Interna
	844 - Serviço da Dívida Externa
	845 - Transferências
	846 - Outros Encargos Especiais

Fonte: Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999

4.2.3 Classificação estrutural programática

A padronização imposta pela Portaria nº 42/99 possibilitou maior liberdade a cada nível de governo para estruturar suas despesas seguindo a própria estrutura organizacional e de seus programas de governo, constantes no Plano Plurianual.

Dessa forma, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações, mas cada um estabelecerá seus próprios programas e ações de acordo com a referida Portaria.

Nesta classificação, a ideia é fazer uma conexão entre a função (determinada por lei) e os programas estabelecidos no PPA, de forma que sejam detalhados em projetos, atividades e operações especiais:

Há convergência entre as estruturas do Plano Plurianual e do orçamento anual com base no programa, “módulo” comum integrador do PPA com o Orçamento. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto de se buscar uma compatibilização entre os módulos diversificados (ANDRADE, 2012, p.81).

Assim, a classificação estrutural programática relaciona os planos de longo e médio prazo através dos programas, que se constituem em agentes integradores das ações definidas no PPA operacionalizadas através de ações, classificadas em projetos, atividades ou operações especiais, como instrumentos de realização dos programas.

I) Programa

Toda ação estatal está estruturada em programas, mensurados por indicadores e orientados para a realização dos objetivos estratégicos de governo.





Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade (MCASP, 2011, PARTE I, p. 57).



Figura 21 - Exemplo de programa governamental: Programa habitacional do governo federal brasileiro para a contratação de unidades habitacionais com prioridade às famílias de baixa renda.

Fonte: <<http://www.pac.gov.br>>

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011), os programas são divididos em:

a) Programas Temáticos: têm como finalidade apresentar os desafios e organizar as ações estatais por temas de políticas públicas. Exemplos: *Energia Elétrica*; *Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)*. Os Programas Temáticos são desdobrados em:

- Objetivos – expressam o que deve ser feito para a implementação de iniciativas. Exemplo: Programa Temático – Energia Elétrica; Objetivo 1 – Aproveitar o potencial de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica.
- Iniciativas – apresentam os bens e serviços entregues à sociedade. Exemplo: Programa Temático – Energia Elétrica; Objetivo 1 – Aproveitar o potencial de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica; Iniciativas – Implantação de Usinas Hidrelétricas, Implantação de Pequenas Centrais Hidrelétricas.

b) Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: têm como finalidade classificar as ações destinadas ao apoio, gestão e manutenção da





atuação estatal, além daquelas não apresentadas nos Programas Temáticos. Exemplos: Programa de Gestão e Manutenção da Saúde; Programa de Gestão e Manutenção da Educação.

II) Ação

As ações correspondem a atividades ou operações que resultam em bens e serviços – produtos, necessários para o atendimento do objetivo de um programa (MCASP, 2011, PARTE I, p.57).

As ações são classificadas como atividades, projetos ou operações especiais.

a) Atividade: corresponde a uma ação que envolve um conjunto de operações realizadas contínua e permanentemente, da qual resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação governamental. Exemplo: fiscalização fazendária; manutenção da folha de pagamento.

b) Projeto: corresponde a uma ação que envolve um conjunto de operações limitadas no tempo e da qual resulta um produto destinado ao crescimento ou aperfeiçoamento da ação governamental. Exemplo: aquisição de veículo para fiscalização fazendária; implantação de equipamentos de informática para o setor de pessoal.

c) Operações Especiais: são ações que não se destinam à manutenção ou ao crescimento e aperfeiçoamento da ação estatal. Exemplo: operações de crédito; transferências ao exterior.

4.2.4 Classificação segundo a natureza

Considerando a natureza da despesa orçamentária, sua classificação compõe-se de:

- I - Categoria Econômica;
- II – Grupo de Natureza da Despesa;
- III – Modalidade de Aplicação; e
- IV – Elemento de Despesa.

I) Categoria Econômica

A despesa orçamentária, segundo os artigos 12 e 13 da Lei 4.320/64, é classificada em duas categorias econômicas. Cada categoria é representada por um código.





3 - Despesas correntes: São as despesas operacionais dos órgãos públicos necessárias para manter o seu funcionamento e prestar os serviços públicos. Estas despesas reduzem a disponibilidade de caixa, afetando negativamente o patrimônio (despesa efetiva). São despesas que não geram um bem de capital e representam as despesas de custeio e transferências correntes, inclusive as subvenções.

4 - Despesa de capital: Corresponde ao grupo de despesas que resultam em formar um bem de capital ou valorizar um bem já existente. Estas despesas diminuem a disponibilidade de caixa, mas não afetam o patrimônio (sai dinheiro do caixa, mas entra um bem de capital de igual valor; há uma mutação patrimonial). Inclui, entre outras, o planejamento e execução de obras; a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos.

II) Grupo de Natureza da Despesa (GND)

Agrega as despesas de acordo com o objeto de gasto. Cada Grupo de Natureza da Despesa possui um código e está diretamente relacionado a uma Categoria Econômica.

Categoria Econômica:

DESPESAS CORRENTES

Grupo de Natureza da Despesa:

1 - Pessoal e encargos sociais: constituem as despesas de remuneração e encargos sociais pelos exercícios de cargos, emprego ou função de confiança, assim como pagamento dos contratados, aposentados, obrigações trabalhistas, contribuição a entidades de previdência social, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios.

2 - Juros e encargos da dívida: constituem as despesas referentes ao pagamento de juro, comissões e outros encargos de crédito, bem como da dívida pública mobiliária.

3 - Outras despesas correntes: referem-se às despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de telefone, energia elétrica e outros con-





sumos contínuos, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas correntes não classificáveis nos demais grupos.

Categoria Econômica:

DESPESAS DE CAPITAL

Grupo de Natureza da Despesa:

4 - Investimentos: despesas com o planejamento e execução de obras e instalações, com a compra de equipamentos, material permanente, incluindo imóveis necessários à realização dessas atividades. Correspondem às despesas de compra ou criação de novos bens ou adicionam novo valor aos bens já existentes.



Figura 22 - A construção e equipagem de centros de ensino, esportivos e culturais são exemplos de investimentos governamentais.

Fonte: Ilustrador

5 - Inversões financeiras: São as despesas que não resultam na aquisição ou criação de um bem novo. São as despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; compras de títulos de capital de empresas ou entidades de qualquer espécie já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas, inclusive as operações bancárias ou de seguros.

6 - Amortização de dívida: constituem despesas ou extinção gradativa de uma dívida por meio de pagamento parcelado, ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna ou externa, contratual ou mobiliária.





III) Modalidade de Aplicação

A modalidade de aplicação corresponde à forma de realização da despesa, que pode ser direta, pela unidade orçamentária de cuja programação faz parte a despesa, ou indireta, mediante a transferência a outro órgão integrante ou não do orçamento.

A natureza da despesa será composta, também, pela informação gerencial denominada “Modalidade de Aplicação”, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados (ANDRADE, 2012, p. 88).

De acordo com o Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, as Modalidades de Aplicação e seus respectivos códigos são:

- 20 - Transferências à união**
- 30 - Transferências a estados e ao distrito federal.**
- 40 - Transferências a municípios**
- 50 - Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos**
- 60 - Transferências a instituições privadas com fins lucrativos**
- 70 - Transferências a instituições multigovernamentais nacionais.**
- 80 - Transferências ao exterior**
- 90 - Aplicações diretas**
- 99 - A definir**

IV) Elemento de Despesa

Para Andrade:

Na classificação por Elementos de Despesa, foram criadas novas espécies classificatórias e rearranjadas as contas em grupos, de forma a destacar os agregados de despesa que no âmbito da Administração Pública são expressivos e merecem acompanhamento gerencial, tendo em vista o planejamento exigido pela legislação (2012, p. 91).

De acordo com o Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, os





Elementos de Despesa e seus respectivos códigos são:

- 01** - Aposentadorias e reformas
- 03** - Pensões
- 04** - Contratação por tempo determinado
- 05** - Outros benefícios previdenciários
- 06** - Benefício mensal ao deficiente e ao idoso
- 07** - Contribuição a entidades fechadas de previdência
- 08** - Outros benefícios assistenciais
- 09** - Salário-família
- 10** - Outros benefícios de natureza social
- 11** - Vencimentos e vantagens físicas - pessoal civil
- 12** - Vencimentos e vantagens fixas - pessoal militar
- 13** - Obrigações patronais PATRONAIS
- 14** - Diárias - Civil
- 15** - Diárias - Militar
- 16** - Outras despesas variáveis - Pessoal civil
- 17** - Outras despesas variáveis - pessoal militar
- 18** - Auxílio financeiro a estudante
- 19** - Auvílio - fardamento
- 20** - Auxílio financeiro a pesquisadores
- 21** - Juros sobre a dívida por contrato
- 22** - Outros encargos sobre a dívida por contrato
- 23** - Juros, deságios e descontos da dívida mobiliária
- 24** - Outros encargos sobre a dívida mobiliária
- 25** - Encargos sobre operações de crédito por antecipação da receita
- 26** - Origações decorrentes de política monetária
- 27** - Encargos pela honra de avais, garantias, seguros e similares
- 28** - Remuneração de cotas de fundos autárquicos
- 30** - Material de consumo
- 32** - Material de distribuição gratuita
- 33** - Passagens e despesas com locomoção
- 34** - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização
- 35** - Serviços de consultoria
- 36** - Outros serviços de terceiros - pessoa física
- 37** - Locação de mão de obra
- 38** - Arrendamento mercantil
- 39** - Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica
- 41** - Contribuições
- 42** - Auxílios



- 43 - Subvenções sociais
- 45 - Equalização de preços e taxas
- 46 - Auxílio-alimentação
- 47 - Obrigações tributárias e contributivas
- 48 - Outros auxílios financeiros a pessoas físicas
- 49 - Auxílio-transporte
- 51 - Obras e instalações
- 52 - Equipamentos e material permanente
- 61 - Aquisição de imóveis
- 62 - Aquisição de produtos para revenda
- 63 - Aquisição de títulos de crédito
- 64 - Aquisição de títulos representativos de capital já integralizado
- 65 - Constituição ou aumento de capital de empresas
- 66 - Concessão de empréstimos e financiamentos
- 67 - Depósitos compulsórios
- 71 - Principal da dívida contratual resgatado
- 72 - Principal da dívida mobiliária resgatado
- 73 - Correção monetária ou cambial da dívida contratual resgatada
- 74 - Correção monetária ou cambial da dívida mobiliária resgatada
- 75 - Correção monetária da dívida de operações de crédito por antecipação da receita
- 76 - Principal corrigido da dívida mobiliária refinanciado
- 77 - Principal corrigido da dívida contratual refinanciado
- 81 - Distribuição de receitas
- 91 - Sentenças judiciais
- 92 - Despesas de exercícios anteriores
- 93 - Indenizações e restituições E RESTITUIÇÕES
- 94 - Indenizações e restituições trabalhistas E RESTITUIÇÕES TRABALHISTAS
- 95 - Indenização pela execução de trabalhos de campo
- 96 - Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado
- 99 - A classificar

4.3 Codificação da despesa orçamentária

A classificação orçamentária tem a finalidade de propiciar informações para a administração pública e os critérios para a mesma são utilizados para padronizar as informações.

Na Figura 23, apresenta-se o detalhamento completo do código da despesa.



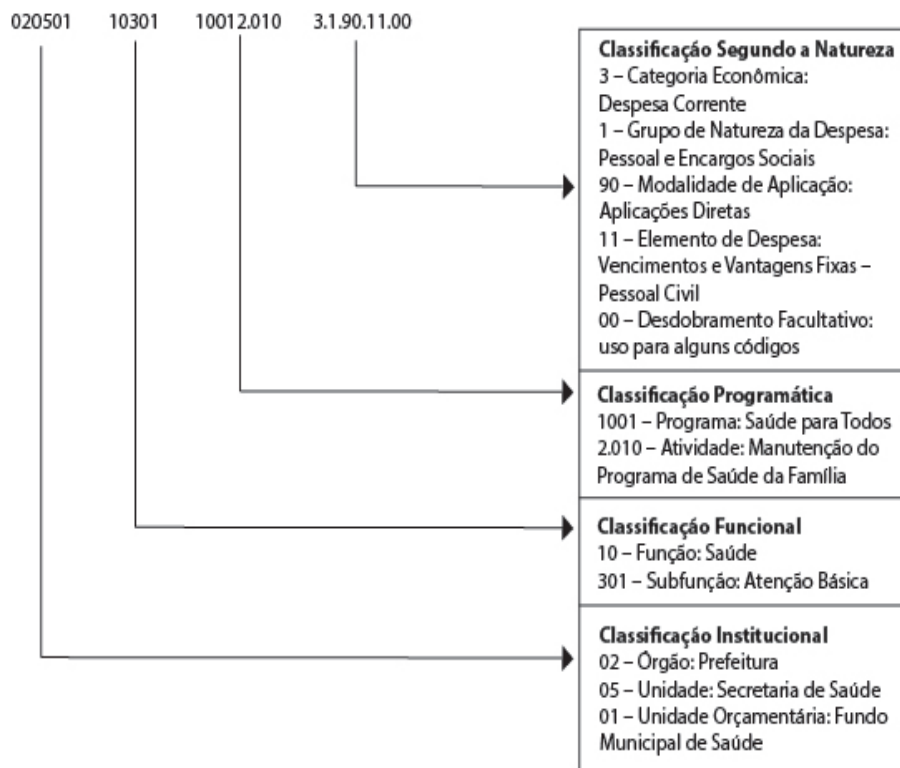


Figura 23 - Desdobramento do código da despesa orçamentária

Fonte: Elaborado pelos autores baseados na Portaria Interministerial n.163/2001.

4.4 Despesa obrigatória de carácter continuado

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 17, dispõe:

Art. 17. Considera-se obrigatória de carácter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução para um período superior a dois exercícios (BRASIL, LEI COMPLEMENTAR Nº. 101/2001).

Dessa forma, as despesas de carácter continuado são aquelas que se realizam em carácter contínuo, decorrentes de obrigatoriedade assumida pelo Estado por meio de atos e instrumentos legais.

Segundo Andrade, são exemplos de despesas de carácter continuado:

[...] os contratos, os convênios, os compromissos como água, energia elétrica, telefone e folha de pagamento. A LRF determina também que a LDO deverá prever estas despesas no Anexo de Metas Fiscais, assim





como a lei orçamentária precisa ser acompanhada por demonstrativo regionalizado sobre o efeito destas, apresentado, no caso, medidas de compensação pelo aumento das despesas ou mesmo pela renúncia de receita (ANDRADE, 2012, p. 111).

4.5 Reserva de contingência



Figura 24 - Fonte: Ilustrador

Não é despesa e sim uma dotação global, sem programação correspondente, cuja função é fazer frente a despesas imprevisíveis, como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais decorrentes do atendimento a passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos (FULGENCIO, 2007, p.557).

Nesse sentido, constitui-se em uma reserva para a possibilidade de um fato acontecer ou não, envolvendo normalmente uma situação de risco com grau de incerteza, quanto à sua ocorrência.

O valor da Reserva de Contingência é estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, se as imprevisões às quais pode fazer frente não acontecerem até os últimos meses do exercício, essa reserva poderá reforçar qualquer tipo de crédito orçamentário ou adicional.

Terminamos mais uma aula. Verifique os pontos mais importantes através do resumo e aproveite para fixar aquilo que é essencial.

Resumo

Para viabilizar o controle e fiscalização sobre o orçamento público, foram criadas, nacionalmente, classificações específicas para cada origem de receita e específicas para cada tipo de despesa. As despesas se classificam como orçamentárias e extraorçamentárias. As despesas orçamentárias classificam-se em: Institucional; Funcional (padroniza as funções e subfunções nacio-





nalmente); Estrutural Programática (faz uma conexão entre os programas do PPA de forma que sejam detalhados no orçamento em projetos, atividades e operações especiais); e Econômica. Dentro da Classificação Econômica, a despesa é classificada segundo sua natureza, em: Despesas Correntes (Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos de Dívida; Outras Despesas Correntes) e Despesas de Capital (Investimentos; Inversões Financeiras; Amortizações da Dívida). Ainda segundo a classificação econômica, as despesas são analisadas de acordo com as Modalidades de Aplicação e os Elementos de Despesas. As despesas também se caracterizam como Despesa Obrigatória de Caráter Continuado, que são despesas correntes derivadas de lei fixada para um período superior a dois exercícios; e como Reserva de Contingência que se refere a reservas de recursos no orçamento para fazer frente a despesas imprevisíveis.

Vamos checar seu aprendizado!

Atividades de aprendizagem

1. Para que serve a classificação estrutural-programática?

2. Cite dois exemplos de despesas de caráter continuado.

3. Consultando a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do MOG (link: <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>) e o Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 (link: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Port_Interm_1632001_Atualizada_20100618.pdf>), indique as funções e subfunções, bem como o elemento de despesa das codificações de despesa abaixo. Considere que você precisa explicar para um leigo qual é o recurso que o poder público recebeu:





a) XX.XX.17.122.XXXX.XXXX - 33.90.30.00

b) XX.XX.17.544.XXXX.XXXX - 44.90.51.00

c) XX.XX.08.241.XXXX.XXXX - 33.90.36.00

Parabéns! Que bom ter finalizado mais esta aula com você, estudante. Esperamos ter facilitado o entendimento sobre a Despesa Pública, suas particularidades, conceito e codificação. A partir desse conhecimento, você já pode definir e classificar a Despesa Pública no Orçamento. Na próxima aula, veremos os limites e exigências legais existentes para os gastos estatais, um tópico essencial para a compreensão do Orçamento Público.



Aula 5. Limites e exigências legais dos gastos públicos e recursos vinculados

Objetivos:

- demonstrar e especificar os limites e as exigências legais em relação aos gastos públicos; e
- correlacionar quais são recursos orçamentários vinculados e como essa vinculação ocorre.

Caro(a) estudante,

Você já deve ter percebido que diversas vezes dissemos que determinada receita deveria ser gasta exclusivamente com alguma área ou serviço específico; também que é obrigatória a aplicação de recursos na educação, saúde etc. Neste sentido, estamos falando de exigências legais, criadas para garantir a obrigação do Estado com sua população, que são impostas à administração pública de forma que limite seus gastos em relação a determinadas despesas e exigem um gasto mínimo em outras aplicações, os chamados “vinculados”. Dá-se este nome devido à obrigatoriedade de prestação de contas de certas despesas com base (vinculadas) na receita arrecada ou recebida em forma de transferência.

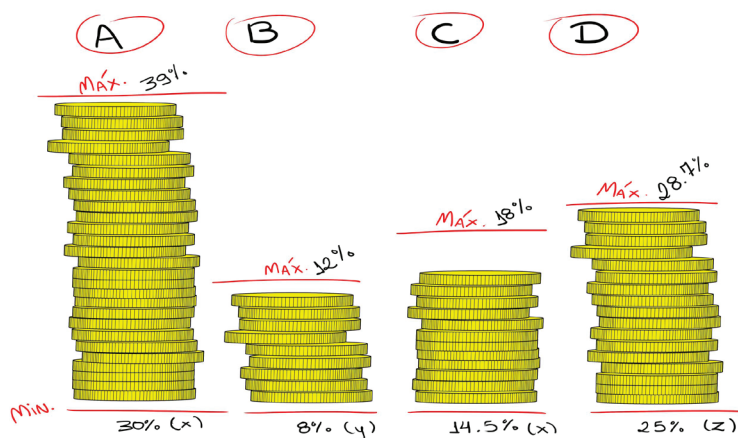


Figura 25 - Fonte: Ilustrador



Já os limites constitucionais e legais são obrigações determinadas pela Constituição Federal, leis e resoluções da esfera federal que exigem do município a aplicação de parte de sua receita a determinado fim, assim como limita despesas específicas.

5.1 Gastos com pessoal



Figura 26 - Fonte: Ilustrador

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101/00, a despesa total com pessoal corresponde ao somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A apuração da despesa total com pessoal, segundo o art. 18, § 2º da Lei Complementar nº. 101/2000, é feita pelo somatório da referida despesa realizada no mês em referência com as dos onze meses anteriores.

Os limites de gastos com pessoal são definidos em função da Receita Corrente Líquida (RCL) e, conforme disposto na Lei Complementar nº. 101/2000, os limites globais e sua repartição não podem exceder os seguintes percentuais:





a) União:

Limite Global – 50% da RCL

Repartição – 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo; 0,6% para o Ministério Público da União.

b) Estados e Distrito Federal:

Limite Global – 60% da RCL

Repartição – 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; 2% para o Ministério Público dos Estados.

c) Municípios:

Limite Global – 60% da RCL

Repartição – 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município; 54% para o Executivo.

Em seu art. 22, a LRF apresenta o limite prudencial dos gastos com pessoal.

Art. 22. [...] Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.





A apuração do percentual deverá ser quadrimestral e, caso haja percentual excedente, deverá ser ajustado ao limite exigido nos próximos dois quadrimestres.

É preciso completar tal conceito, dizendo que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF inclui no cálculo da despesa com pessoal o gasto com contratos de terceirização de mão de obra contratada para substituição de servidores e empregados públicos. Em contrapartida, não computa no cálculo as despesas referentes a:

I – indenização por demissão de servidores ou empregados;

II – relativas a incentivos à demissão voluntária;

III – decorrentes de decisão judicial, cuja competência seja de período imediatamente anterior a 11 meses ao da apuração;

IV – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeado por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira entre fundos de previdência;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Em relação aos inativos, deve-se observar que somente serão computados como gastos com pessoal quando os valores pagos a título de aposentadoria forem custeados pelo próprio órgão público e não pelo regime próprio ou geral de previdência social.

5.1.1 Despesas previdenciárias

A Lei nº 9.717/98 estabelece que a despesa líquida com o pagamento dos inativos e pensionistas do regime próprio de previdência municipal não poderá exceder a 12% (doze por cento) da receita corrente líquida no respectivo exercício financeiro.

Para fins deste cálculo, considera-se como despesa líquida a diferença entre



o valor gasto com pagamento dos inativos e pensionistas e o valor recebido a título de contribuição dos segurados do respectivo regime previdenciário, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 - Despesa Líquida com Inativos e Pensionistas	
(+) Despesa total com pagamento de inativos e pensionistas do regime próprio de previdência	10.000,00
(-) Contribuição dos segurados ao regime próprio de previdência	4.000,00
(=) Despesa líquida com pessoal inativo e pensionista	6.000,00

Fonte: ANDRADE, 2012, p. 190

5.2 Gastos com saúde

A Lei Complementar nº. 141/2012, que regulamentou a Emenda Constitucional nº. 29/2000, define o limite mínimo a ser aplicado na saúde, para todos os entes federados.

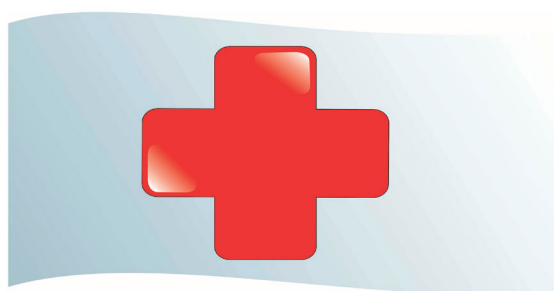


Figura 27 - Fonte: Ilustrador

Art. 5o A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual. [...] Art. 6o Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos [...] deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. Art. 7o Os Municípios aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos [...] (BRASIL, 2012).

Os Estados e o Distrito Federal devem aplicar, no mínimo, 12% da arrecadação dos seguintes impostos, deduzidas as parcelas devidas aos municípios:



- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD);
- ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto de Renda (IR) recolhido de seus servidores;
- Impostos não previstos especificamente na Constituição que vierem a ser criados pela União;
- Fundo de Participação dos Estados (FPE); e
- Fundo de Exportações, deduzidas as parcelas devidas aos respectivos municípios.

O município deve aplicar, no mínimo, 15% do produto da arrecadação dos impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde:

- IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana;
- ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos;
- ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza;
- Receita da Dívida Ativa de Impostos;
- Multas Resultantes de Impostos;
- IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte;
- ITR – Imposto Territorial Rural;
- IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores;
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios;
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.

Segundo definido na Lei Complementar nº. 141/2012, são consideradas ações e serviços públicos de saúde:

- a)** vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- b)** atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- c)** capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- d)** desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- e)** produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medi-





camentos e equipamentos médico-odontológicos;

f) saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;

g) saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;

h) manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;

i) investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;

j) remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;

k) ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e

l) gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

5.3 Gastos com educação



Figura 28 - Fonte: Ilustrador





A Constituição Federal de 1988 determinou a vinculação de parte das receitas arrecadadas de imposto na manutenção e desenvolvimento do ensino, como define seu art. 212: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Portanto, no mínimo 25% da arrecadação anual de impostos, incluindo as transferências recebidas dos Estados (IPVA, ICMS) e da União (IPI, IR), têm que ser aplicados diretamente na educação.

E trata da mesma matéria no art. 60, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da CF/88:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de natureza contábil (BRASIL, 2012).

Com a Emenda Constitucional nº 53/2006 e posterior sanção da Lei Federal nº 11.494/2007, foi instituído o Fundeb, que até então era Fundef, o qual foi criado para o custeio específico da educação infantil e fundamental.

O Fundeb trouxe como principal alteração a expansão da aplicação dos recursos deste fundo, agora podendo ser utilizado para manutenção e desenvolvimento do ensino em creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, ensino médio integrado à educação profissional, educação especial, educação indígena e quilombola, educação de jovens e adultos que possuam avaliação no processo, educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio que possuam avaliação no processo.

Os recursos do Fundeb são constituídos por 20% (vinte por cento) do mon-





tante anual dos seguintes tributos: ITCD, ICMS, IPVA, vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I da CF/88, ITR, IR, IPI, que são distribuídos entre cada estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes de ensino. Além desses recursos, a União complementarará o fundo de forma a garantir o valor mínimo nacional por aluno.

O Fundeb tem como objetivo garantir o cumprimento do art. 212 da CF/88 e a aplicação do valor mínimo nacional por aluno em todos os

municípios e estados do País. Os artigos. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes Básicas da Educação estabelecem em que área podem ou não ser aplicados os recursos do Fundeb.

Como particularidade da aplicação dos recursos do Fundeb, também há a obrigação de aplicação de pelo menos 60% (sessenta por cento) de seu montante no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. São considerados como profissionais do magistério da educação: docentes e profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Além do Fundeb, na educação há outros recursos que são recebidos da União ou Estado para aplicação direta em determinada prestação de serviço como Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Tais recursos possuem normas específicas de aplicação que devem ser rigorosamente seguidas.

O órgão público também tem que prestar conta tanto dos recursos do Fundeb como dos demais recursos vinculados (PNATE e outros) ao Conselho Municipal do Fundeb, com apresentação dos relatórios de receitas e despesas, além de atender a outras solicitações que o Conselho e o Tribunal de Contas do Estado fizerem, conforme suas exigências.

Na prestação de contas, será analisada a aplicação dos 25% dos impostos e do restante que compõem o Fundeb em conformidade com a LDB. Vale lembrar que, deste somatório, 60% são destinados para a remuneração dos





profissionais do magistério e que o administrador público que não cumprir com estas exigências sofrerá as penalidades previstas em lei.

5.4 Limites da dívida pública

Para falarmos sobre os limites das dívidas públicas, precisamos

conhecer seu conceito e classificações.

Dívida pode-se considerar como uma obrigação ou um compromisso financeiro contraído por uma organização a fim de cobrir insuficiência de recursos, seja para o pagamento de despesas cotidianas ou para a realização de investimentos. Na administração pública, as opera-

ções de créditos são muito utilizadas para viabilizarem a execução de obras e serviços de maior custo, pois, caso não houvesse esta possibilidade, demoraria muito tempo até conseguir poupar a quantidade de recursos necessários.

Quando o órgão público realiza estas operações de crédito, ou seja, quando contrata dinheiro emprestado, chamamos de Dívida Passiva. Esta é diferente da Dívida Ativa, composta pelos valores cujo pagamento pelos contribuintes está atrasado junto ao órgão público, como, por exemplo, impostos e taxas não pagos à Prefeitura.

A Dívida Passiva classifica-se em: **Dívida Flutuante** e **Dívida Fundada ou Consolidada**.

5.4.1 Dívida flutuante

Constitui os compromissos de pagamentos, de curto prazo, para cobrir necessidades temporárias de recursos, independentemente de autorização orçamentária.

De acordo com Andrade (2012, p. 176-177):

a) **Restos a pagar:** constituem despesas orçamentárias empenhadas (liquidadas ou não) que deixaram de ser pagas num exercício para serem pagas em outro.



Figura 29 - Fonte: Ilustrador



b) **Depósitos:** são recursos financeiros recebidos para terceiros, como, por exemplo, consignações em folha de pagamento (INSS, sindicatos, convênios etc.) e cauções ou garantias de contratos de serviços ou obras.

c) **Débitos de Tesouraria:** constituem créditos por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), que são uma forma de endividamento e requerem sempre autorização prévia do Poder Legislativo e podem estar expostas no texto da Lei Orçamentária Anual.

5.4.2 Dívida fundada ou consolidada

Constituem as dívidas contraídas pelo órgão público mediante emissão de títulos ou contratos com instituições financeiras, para cumprir com necessidades de recursos por períodos superiores a 12 meses, tais como: equacionamento de desequilíbrio orçamentário, financiamento ou custeio de obras e programas de média ou longa duração, inclusive garantias de compromissos para resgate em exercício subsequente.

Também são incluídas como dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites legais, as operações de créditos de prazo inferior a 12 meses, cujas receitas tenham constado do orçamento, assim como os precatórios judiciais (obrigações judiciais a pagar) não pagos durante a execução do orçamento em que foram incluídos (ANDRADE, 2012, p. 179)

As operações que formam a dívida ativa fundada dependem de prévia autorização legislativa e estão sujeitas a limites globais que foram definidos pelo Senado Federal.

Entendidos os conceitos acima, a tabela abaixo demonstra aos limites impostos pela LRF e por resoluções do Senado Federal em relação ao montante da dívida pública, mais especificamente para os municípios:





Quadro 5 - Limites de Dívidas Públicas

Descrição	Limites	Legislação
Operações de crédito	<p>Não poderá exceder o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.</p> <p>Existência de prévia e expressa autorização legislativa.</p> <p>É vedada a realização entre um ente da federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e inclusive de suas entidades da Administração Indireta, consideradas as exceções mencionadas no § 1º.</p> <p>É vedada a contratação em que seja prestada garantia por instituição controlada pelo município.</p> <p>O montante global realizado em um exercício financeiro deverá ser menor ou igual a 16% da Receita Corrente Líquida.</p> <p>O comprometimento anual com as amortizações, juros e demais encargos deverá ser menor ou igual a 11,5% da Receita Corrente Líquida.</p> <p>Vedada a contratação nos 120 dias anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Executivo.</p> <p>Vedada a contratação por tomador que esteja inadimplente com instituições integrantes do sistema financeiro nacional.</p>	<p>Art. 167 da Constituição Federal, observado o disposto no § 3º do art. 32 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 6º da Resolução SF nº. 43/2001.</p> <p>Art. 32 da Lei Complementar nº. 101/2000.</p> <p>Art. 35 da Lei Complementar nº. 101/2000.</p> <p>Art. 17 da Resolução SF nº. 43/2001.</p> <p>Art. 7º, I, da Resolução SF nº. 43/2001, observado o § 1º.</p> <p>Art. 7º, I, da Resolução SF nº. 43/2001, observado os §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º.</p> <p>Art. 15 da Resolução SF nº. 43/2001, observado o § 1º e alterações pelas Resoluções nº 32 e 40, ambas de 2006</p> <p>Art. 16 da Resolução SF nº. 43/2001, observado o § 1º e alteração pela Resolução nº 03/2002.</p>
Garantias	<p>O saldo global das garantias concedidas não poderá exceder a 22% da Receita Corrente Líquida.</p>	<p>Art. 9º da Resolução SF nº. 43/2001.</p>
Dívida Consolidada Líquida	<p>Seu montante deve ser menor ou igual a 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida.</p> <p>Reduzir 1/15 por ano, até atingir o limite estabelecido.</p>	<p>Art. 3º, II, da Resolução SF nº. 40/2001 e art. 7º, III, da Resolução SF nº 43/2001.</p> <p>Art. 3º da Resolução SF nº. 40/2001.</p>



<p>Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO)</p>	<p>Seu saldo devedor deve ser menor ou igual a 7% da Receita Corrente Líquida.</p> <p>Realizar-se-á somente a partir do 10º dia do início do exercício e deverá ser liquidada até o dia 10 de dezembro de cada ano.</p> <p>Não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir.</p> <p>Será vedada enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada.</p> <p>Vedada a contratação no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.</p>	<p>Art. 10 da Resolução SF nº 43/2001.</p> <p>Art. 38, I e II, da Lei Complementar nº. 101/2000 e art. 14, I e II, da Resolução SF nº. 43/2001.</p> <p>Art. 14, III, da Resolução SF nº. 43/2001.</p> <p>Art. 14, IV, da Resolução SF nº. 43/2001.</p> <p>Art. 15, § 2º, da Resolução SF nº. 43/2001.</p>
<p>Emissão de Títulos da Dívida Pública</p>	<p>Até 31 de dezembro de 2020 e até o montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representas por essa espécie de títulos.</p>	<p>Art. 11 da Resolução SF nº. 43/2001, observados os arts. 12 e 13.</p>

Fonte: ANDRADE (2012, p. 214-216)

5.5 Audiências públicas

São momentos em que o Poder Executivo apresenta como ocorreram a aplicação e controle dos recursos, fazendo uma avaliação de como foram realizados os gastos públicos.

Um dos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF é aumentar a transparência da gestão pública e, para tanto, determina em seu § 4º do art. 9º que as audiências públicas para apresentar a aplicação dos recursos de cada quadrimestre deverão acontecer até 31 de maio (para demonstrar o cumprimento das metas do primeiro quadrimestre), até o dia 30 de setembro (para demonstrar o cumprimento das metas do segundo quadrimestre), até o dia 28 de fevereiro (para demonstrar o cumprimento das metas do terceiro quadrimestre).

Vamos rever os principais conteúdos. Aproveite para verificar suas dúvidas e retomar as questões que não ficaram claras no seu entendimento.





Resumo

Com a finalidade de maior controle e devida execução do dinheiro público, há estabelecidos em leis alguns limites em relação aos gastos com pessoal, as despesas previdenciárias e as dívidas públicas. Além disso, há também especificações de outras exigências legais e determinação de recursos vinculados para gastos com saúde, gastos com educação e a obrigação de audiências públicas para prestação de contas a população.

Faça as atividades desta aula. Aproveite e verifique sua aprendizagem.



Atividades de aprendizagem

1. O Poder Executivo do Município de Pequenópolis está com 52% de sua receita corrente líquida comprometida com gastos com pessoal. Diante desta situação, quais restrições sofrerá o Executivo de Pequenópolis?

2. Quais os percentuais de gastos mínimos com educação e saúde?

Ficamos felizes por você ter terminado mais uma etapa. Acreditamos que aproveitou bem a aula e percebeu que os limites legais estabelecem os gastos públicos mínimos com áreas essenciais, como saúde e educação, além de fixar percentuais máximos das despesas com pessoal e com dívidas públicas. Tais limites têm a função de controlar os gastos públicos e garantir que a aplicação dos recursos seja feita de forma a atender equitativamente a população. Na próxima aula, vamos conhecer como é elaborado o orçamento público, atentando para as fases necessárias à proposta orçamentária.



Aula 6. Elaboração do orçamento público

Objetivos:

- entender o processo orçamentário;
- identificar e definir as etapas que são realizadas durante a elaboração da proposta orçamentária; e
- compreender como ocorre a fase de discussão e aprovação do projeto de lei no Poder Legislativo.

Olá, estudante!

Assim como todo instrumento de gestão, o orçamento também é um processo que precisa ser planejado, desenvolvido, controlado e avaliado. E, nesse aspecto, podemos verificar que é um processo dinâmico, entrando num ciclo de renovação, constantemente. Vamos melhor entender como isso ocorre.

6.1 O processo planejamento - orçamento

O processo orçamentário pode ser visualizado da seguinte forma:



Figura 30 - Processo Orçamentário
Fonte: Adaptado de GIACOMONI, 2007, p. 194.

O processo orçamentário não é estático e nem autossuficiente, visto que a etapa “Elaboração da Proposta Orçamentária” se renova anualmente. Esta renovação se dá, principalmente, devido a definições dos planos de médio e longo prazo, que são detalhados na lei orçamentária a cada ano. E, por isso, o processo orçamentário possui maior sentido quando integrado ao processo de planejamento da administração pública.

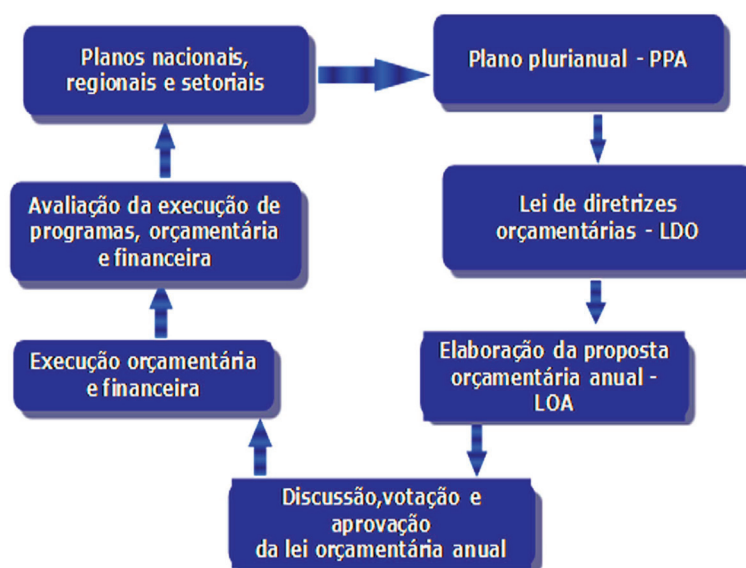


Figura 31 - Processo Integrado de Planejamento e Orçamento

Fonte: Adaptado de GIACOMONI, 2007, p. 194.

Desta forma, podemos perceber a dinâmica que existe entre o planejamento global de médio prazo (PPA) e a determinação das ações a serem executadas no curto prazo (LOA). Isto ocorre de maneira que a cada ano se faz revisão do PPA conforme a realidade que está sendo vivenciada e as necessidades do município, diante das quais se cria a LDO que dará diretrizes para a elaboração da lei do orçamento (LOA). Esta ligação também pode ser visualizada pela seguinte figura:

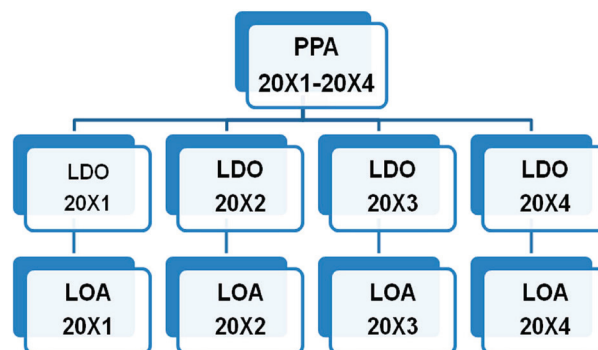


Figura 32 - Integração PPA, LDO, LOA

Fonte: Adaptado de VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005, p.18.

Neste contexto, é preciso relembrar os conceitos dos instrumentos de planejamento PPA e LDO.

Plano Plurianual - PPA: é a ferramenta de planejamento de médio prazo do governo, o qual estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Tem a vigência de quatro anos, iniciando no segundo ano de mandato do governante que acaba de se eleger e terminando no primeiro ano de mandato do próximo governo.

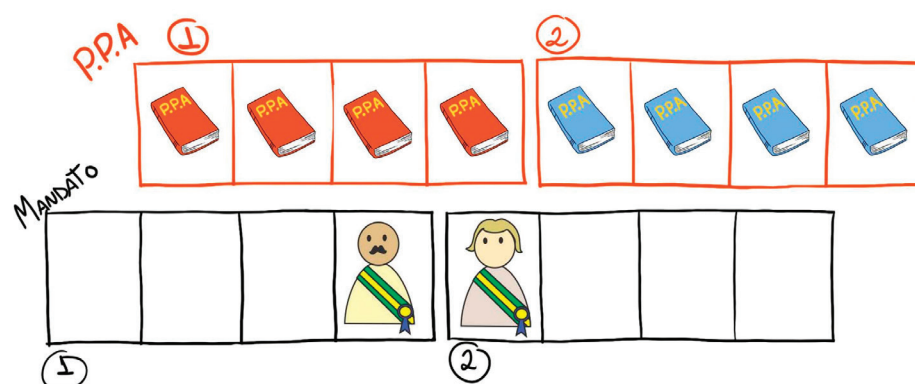


Figura 33 - O PPA tem vigência de 4 anos como o mandato presidencial, mas os períodos não são coincidentes. O PPA fica em vigor do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte, quando o governo prepara um novo PPA para ser discutido e votado no Congresso. Baseado em informações disponíveis no 5 vídeo da série Orçamento Fácil, de realização do Senado Federal.

Fonte: Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamentofacil>>

Lei de Diretrizes Orçamentárias: é o instrumento norteador da elaboração da LOA, na medida em que estabelece para cada exercício (ano):

- prioridades e metas da Administração Pública;
- estrutura e organização dos orçamentos;
- diretrizes para a elaboração e execução do orçamento;
- disposições relativas à dívida pública;
- disposições relativas às gastos com pessoal;
- disposições sobre alterações na legislação tributária;



- estabelecimento de metas fiscais;
- fixação de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;
- publicação da avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência próprio;
- margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada; e
- avaliação dos riscos fiscais.

A LDO possui vigência de um ano e deve ser enviada para aprovação no Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) até abril de cada ano sendo devolvida para sanção até o final da primeira sessão legislativa do ano (julho) para que seja possível elaborar a proposta orçamentária conforme nela foi definido.

Compreendida a ligação entre PPA, LDO e LOA, vamos estudar nesta unidade as seguintes etapas do processo orçamentário: elaboração da proposta orçamentária e discussão e aprovação da Lei Orçamentária Anual.

6.2 Observações e orientações para elaboração da lei orçamentária anual

6.2.1 Orçamento-programa no Brasil

O Orçamento-programa é o tipo de orçamento utilizado hoje no Brasil, por sua elaboração considerar todos os custos dos programas e ações, e ao mesmo tempo estes serem separados por secretaria ou departamento. Isto ocorre através de seu principal critério de classificação, hoje delimitado em institucional, funcional, programático e natureza da despesa.

Ressalta-se que o orçamento-programa discrimina as despesas, demonstrando em quem e para quem serão despendidos os recursos e quem será o responsável pela execução de seus programas.

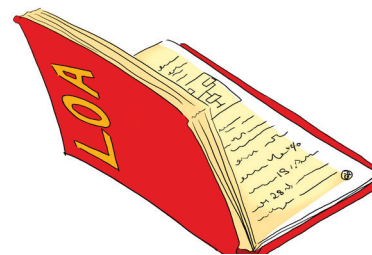


Figura 34 - Fonte: Ilustrador





Dentro disso, reforça-se ainda que, enquanto as receitas possuem apenas um fluxo, um local de entrada, a “unidade de tesouraria”, as despesas são descentralizadas para cada “departamento ou secretaria” do órgão público.

Deve-se salientar também que, se de um lado o planejamento se inicia pelo Plano Plurianual, o orçamento-programa detalha cada uma de suas etapas dentro de um período de tempo, no caso do Brasil o ano civil ou financeiro, que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

Outro aspecto importante do orçamento-programa no Brasil é que a iniciativa, ou melhor, a responsabilidade da elaboração e envio da proposta orçamentária é exclusiva do Poder Executivo. Com isso, traz a responsabilidade para as secretarias ou departamentos de planejamento e de contabilidade da correta elaboração do referido texto e anexos. Também informamos que o prazo de envio é até 31 de agosto e o prazo de devolução para sanção é até o encerramento da sessão legislativa, ou seja, 31 de dezembro.



Figura 35 - O poder executivo deve enviar o PPA ao legislativo até 31 de Agosto e este deve retornar o PPA para ser sancionado pelo presidente até 31 de Dezembro.

Fonte: Ilustrador

Conceitos Importantes



- ▶ **Exercício financeiro:** tempo de execução do ciclo operacional, ou de execução do orçamento. Compreende este o período de tempo em que são realizadas todas as operações financeiras, patrimoniais e orçamentárias, coincidindo com ano civil.
- ▶ **Ano civil:** é o calendário, que vai do dia 1º de janeiro a 31 de dezembro do mesmo ano. No Brasil, o exercício financeiro, o ano financeiro e o ano civil coincidem.
- ▶ **Unidade orçamentária:** secretaria ou departamento do órgão público





responsável pela execução das atividades e ações com finalidade de cumprir os programas definidos no PPA para cada função/área: saúde, educação, assistência social etc.

► **Créditos orçamentários:** referem-se aos numerários ou valores fixados no orçamento, distribuídos em dotações para realização das despesas. Diferem do recurso financeiro, que é o dinheiro ou saldo bancário.

► **Dotação orçamentária:** refere-se aos créditos (valores) que são autorizados na LOA para efetuar despesas de certo grupo/natureza em cada projeto e atividade específicos.

► **Rubrica:** da mesma forma que a dotação orçamentária, refere-se ao numerário específico das despesas. A rubrica são os valores especificados no orçamento para cada tipo de receita a ser arrecadada.

► **Fixação de despesas:** corresponde à determinação de onde e de quanto será gasto em cada tipo de despesa.

► **Estimativa de receitas:** é a projeção de quanto será arrecadada em cada tipo de receita para o período de um ano.

► **Projeto de lei:** corresponde ao documento que é enviado ao Poder Legislativo para análise, discussão e aprovação, representando a vontade e concordância popular com a nova lei.

6.3 Elaboração do projeto de lei orçamentária anual

O projeto de lei deverá ser enviado ao Legislativo até 31 de agosto, conforme o art. 35 do ADCT da CF/88.

De qualquer forma, a importância dessa data, além de ser uma obrigação legal que precisa ser cumprida, é o momento em que o projeto de lei deve estar completamente pronto e, para tanto, é necessário começar bem antes a sua elaboração. Tal preocupação é ressaltada visto que a LOA trata do planejamento do que será feito no próximo ano e, assim como todo outro planejamento, é de extrema relevância para que o governo consiga realizar todas as ações que deseje, de forma eficiente e eficaz.



Este projeto de lei, tanto quanto os projetos de lei para criação do PPA, LDO e suas alterações são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Então, deve ser assinado e enviado pelo Chefe do Poder Executivo.

Há alguns procedimentos ou etapas que são cumpridos durante a elaboração do projeto da lei orçamentária. E, para caminhar por estes procedimentos, expõem-se algumas premissas:

- o Plano Plurianual estabelece os programas que constarão dos orçamentos do ente federativo (União, estados, Distrito Federal ou municípios);
- o instrumento norteador da elaboração da lei orçamentária é a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- o orçamento viabiliza a realização anual dos programas mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais); e
- a elaboração orçamentária inicia-se com a identificação de informações sobre receita e vinculação, para posterior definição do rol de programas, ações e localizações de gasto para o exercício correspondente.

A proposta orçamentária, até atingir a fase de envio ao Poder Legislativo, percorre as seguintes etapas, detalhadas no Quadro 6.

Quadro 6 - Etapas e Produtos do Processo de Elaboração Orçamentária	
ETAPAS	PRODUTO
1 – Definição de Macrodiretrizes	LDO: diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o próximo exercício. Parâmetros, metas fiscais, riscos fiscais, entre outros. Demonstrativo da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
2 – Planejamento do processo de elaboração	Definição das etapas, agentes responsáveis, metodologia, instrumentos, prazos, processo decisório, instruções, manuais de elaboração e cronograma.
3 – Definição da estrutura programática, prioridades e metas	Estrutura programática do orçamento para o próximo exercício. Programas – ações – subtítulos.
4 – Estimativa da Receita	Receitas estimadas para a proposta orçamentária com ênfase nas receitas próprias e vinculadas.
5 – Fixação de Limites de Despesa	Referencial monetário para apresentação da proposta orçamentária setorial, além dos limites e vinculações constitucionais.



6 – Elaboração da Proposta Setorial	Proposta orçamentária detalhada de cada órgão setorial (ministérios, secretarias, departamentos).
7 – Análise da Proposta Setorial	Definição de dotações para pessoal, dívida, precatórios, atividades, projetos operações especiais.
8 – Processo Decisório	Elaboração final da proposta orçamentária.
9 – Compatibilização e Consolidação	CF, PPA, LDO, LRF, metas fiscais e receita x despesa. Consolidação dos orçamentos do Poder Executivo, autarquias, fundações, fundo especial e Poder Legislativo.
10 – Formalização	Projeto de lei e anexos.

Fonte: Adaptado do Manual Técnico de Orçamento – MTO, versão 2013.

Vamos então discutir cada fase do processo de elaboração da proposta orçamentária, proposta pelo Manual Técnico de Orçamento da União.

1 - Definição de Macrodiretrizes

O primeiro passo é o encaminhamento, até 15 de abril de cada ano, do projeto de Lei das Diretrizes Orçamentária - LDO, definindo as diretrizes para a LOA. O envio deve ser feito pelos órgãos responsáveis pelo Planejamento e Orçamento juntamente com a Fazenda Pública.



Figura 36 - O LDO deve ser encaminhado ao legislativo até 15 de Abril de cada ano.

Fonte: Ilustrador

2 - Planejamento do Processo de Elaboração

Depois de encaminhado o projeto da LDO, o órgão responsável pelo Planejamento e Orçamento deverá instruir, treinar e discutir: quem será o responsável pelo orçamento de cada secretaria; definir suas responsabilidades e as da secretaria de fazenda; definir o cronograma; como serão definições finais sobre o orçamento; instruções ou manual de como devem proceder etc.

Esta é uma importante fase para que cada secretaria ou departamento consiga posteriormente estabelecer adequadamente as despesas que realizarão no próximo ano.

3 - Definição da estrutura programática, prioridades e metas

Este é o momento em que o Chefe do Poder Executivo, juntamente com os responsáveis pelo primeiro escalão do governo (ministros no caso da União



e secretários nos Estados e Municípios), define quais são as prioridades para o próximo ano de governo. Esta definição levará em conta as ideologias políticas de cada governo e a realidade atual da região, suas maiores necessidades sociais, educacionais, de obras etc.

Estabelecendo as prioridades, estará também definindo quais programas do PPA deverão ser executados. E, então, o órgão responsável pelo Planejamento e Orçamento poderá identificar os programas do PPA e iniciar a elaboração de estrutura programática do orçamento, como demonstrado na figura a seguir.

Quadro 7 - Vinculação dos Programas do PPA na LOA			
PROGRAMA PLANO PLURIANUAL - PPA	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA		
	Função	Subfunção	Ação (Projeto/ Atividade)
Manutenção e revitalização do ensino fundamental	12 – Educação	306 – Alimentação e Nutrição	2 – Atividade: aquisição de gêneros alimentícios e preparo de refeições para alunos do ensino fundamental
Ressocialização de jovens em situação de risco	08 – Assistência Social	243 – Assistência à criança e ao adolescente	1 – Projeto: implantação de oficinas de iniciação. 2 – Atividade: manutenção de centros de atendimento a juventude
Saneamento para comunidade de baixa renda	17 - Saneamento	512 – Saneamento básico urbano	1 – Projeto: implantação de 100 km de rede de esgoto

Fonte: Adaptado de VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005,p.18.

4 - Estimativa da Receita

Esta é uma etapa fundamental, uma vez que a partir dela será feito o correto planejamento e a respectiva distribuição da dotação orçamentária entre todas as atividades e programas a serem realizados.

Nesta fase, há alguns dispositivos legais , trazidos pela Lei Complementar nº 101/2000 – LRF e para os quais se deve atentar:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução



nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

[...]

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo (BRASIL, 2012).

Como visto, a projeção das receitas não pode ser feita de forma aleatória e sim com instrumentos técnicos, com base em índices econômicos e com justificativa para os valores encontrados.

Ainda são expostas algumas vedações constitucionais que precisam ser observadas nesta fase:

- ▶ o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária, devendo ser a receita em montante igual ao da despesa em atendimento ao princípio do equilíbrio;
- ▶ a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesas, ou seja, determinação no orçamento em que será gasto cada tipo de receita, com exceções nos casos previstos também na Constituição, como saúde, educação e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita; e
- ▶ o recebimento de recursos voluntários ou por empréstimos para pagamento de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas.

Considerando a relevância da estimativa do montante de receitas, é importante que essa seja realizada pelo órgão responsável pelo Planejamento e Orçamento juntamente com o órgão responsável pela Fazenda.

Esta orientação se dá na Lei nº 4.320/64:

Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base à estimativa da receita, na proposta orçamentária.





ria. Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações ser-lhe-ão remetidas mensalmente (BRASIL, 2012).

Para a definição das receitas vinculadas, obtidas através de leis e programas determinados, como saúde e educação, é muito interessante a participação de técnicos da respectiva área, pois estes acompanham as políticas em relação à sua área específica e, portanto, conseguem estabelecer com mais clareza as tendências de aumento ou redução dos repasses federais e estaduais.

5 - Fixação de Limites de Despesa

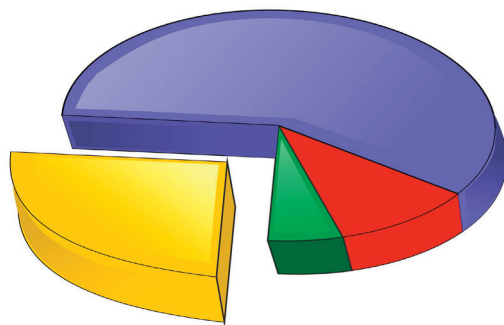


Figura 37 - Fonte: Ilustrador

Este é o momento de dividir os valores previstos como receita em dotações para cada órgão ou setor. Contudo, antes de realizar a divisão da receita, é necessário que o órgão de Planejamento e Orçamento já defina e distribua: as receitas vinculadas (saúde, educação, assistência social, convênios etc.), o quantitativo de repasse para o Legislativo e Judiciário, a projeção de gastos com pessoal de cada setor (incluindo o reajuste anual e os planos de aumento), os valores necessários para pagamento de dívidas públicas, o valor que será definido para reserva de contingência e outras despesas obrigatórias. Depois de estabelecidas todas as despesas obrigatórias, cada secretaria terá liberdade de determinar o restante.

Algumas destas obrigações estão determinadas na LRF, art. 5º:

Art. 5º . [...] § 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual. § 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional (BRASIL, 2012).

Além disso, devem-se observar algumas vedações constitucionais:





- ▶ o início de algum programa ou projeto sem previsão na LOA;
- ▶ a realização de despesa ou assumir obrigações que ultrapassem as dotações orçamentárias fixadas na LOA;
- ▶ a fixação de créditos com finalidade imprecisa ou com dotação (valores) ilimitada; e
- ▶ a fixação de dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro (um ano) que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão.

Depois de já separados os quantitativos das despesas obrigatórias, deve-se dividir o restante da receita entre as secretarias municipais. E como fazer essa distribuição?

Na prática, não há uma imposição de como realizar tal divisão e cada governo age de sua forma. No entanto, pode-se utilizar parâmetros como:

- estabelecer um percentual em relação ao montante total do orçamento para cada órgão (secretaria ou ministério), por exemplo: 18% saúde, 10% obras, 8% assistência social etc. E este percentual se tornaria padrão para as elaborações de orçamentos; ou
- se o Executivo tiver elaborado o Plano Diretor e o PPA, com efetiva participação popular, já estariam definidas quais são suas prioridades e estas poderiam ser confirmadas anualmente por audiências públicas e consultas populares. E, então, a distribuição da dotação obedeceria à vontade popular, que expressaria o que é mais necessário e relevante para cada ano. Mas, é claro, que também é preciso e importante interligar o desejo popular com a visão e a ideologia política do governo.

6 - Elaboração da Proposta Setorial

Depois de definido o quantitativo de cada área, o responsável por cada órgão e a equipe técnica de cada secretaria precisam distribuir e detalhar as dotações orçamentárias em cada programa, projeto e atividade de sua responsabilidade.

Nesta distribuição, primeiro deve-se obedecer a obrigações legais específicas





da área e de programas, principalmente de recursos vinculados, para depois estabelecer as despesas de custeio necessárias para manutenção e funcionamento da secretaria, desta forma, distribuindo o restante dos créditos orçamentários do órgão nos programas definidos junto ao Poder Executivo e que são de sua responsabilidade de execução.

Sobre o detalhamento da despesa, a Lei nº 4.320/64, determina:

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômico-financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.

Art. 28. As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:

I - tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras .d., .e. e .f.; (despesa do exercício: anterior, que se elabora, que se refere)

II- justificação pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina (BRASIL, 2012).

Assim, percebemos que cada órgão responsável por determinadas despesas deve seguir a orientação dos programas definidos no PPA e ainda explicar e justificar cada determinação de gasto que fixar.

7 - Análise da Proposta Setorial

Após receber os orçamentos de cada órgão, o setor responsável pelo Planejamento e Orçamento deve analisar e conferir, principalmente:

- se foram respeitados os limites e exigências legais, como gastos com pessoal, com dívida e outros, incluindo os da respectiva área (educação, saúde, assistência social etc.);
- se foram cumpridos os programas definidos junto ao Prefeito;
- se a distribuição e o detalhamento foram realizados tecnicamente corretos em cada secretaria; e
- se o montante de despesa de cada secretaria obedeceu ao limite estabelecido anteriormente.





8 - Processo Decisório

Esta é a fase de decisão e finalização da proposta orçamentária para depois torná-la projeto de lei.

É momento de decisão porque qualquer discussão ou dúvida que ainda persistam têm que ser sanadas. É muito comum ainda ter discussão sobre valores para cada órgão e acaba sendo o chefe do Poder Executivo quem dá a definição final de quanto ficará para cada área.



Figura 38

Fonte: banco de imagens sxc.hu. Disponível em:
<<http://www.sxc.hu/photo/251732>>

E também é a etapa para corrigir falhas das propostas enviadas pelas secretarias e formatar uma proposta final, dentro do valor estimado de receita, de forma que fique preparado para o projeto de lei.

9 - Compatibilização e Consolidação

Esta fase se divide em dois momentos, primeiro o da consolidação dos orçamentos do Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, além dos órgãos da administração indireta (autarquias, fundações etc.)

Depois de consolidados, deve-se verificar e analisar a adequação a todos os preceitos e exigências constitucionais, LRF, em relação à PPA, LDO, metas fiscais e o equilíbrio entre receita e despesa consolidado.

É um trabalho bastante técnico, mas facilitado pela utilização de sistemas de informática e pelas fases anteriores bem realizadas.

10 - Formalização

Esta é a última fase do processo de elaboração. É quando se formaliza a proposta orçamentária em Projeto de Lei Orçamentária Anual, incluindo seus anexos, que são obrigatórios, na forma exigida por lei.

As normas que determinam como deve ser a apresentação do projeto de lei



orçamentária são: Lei nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/2000. Elaborado pelo Poder Executivo e apreciado e aprovado pelo Poder Legislativo, o projeto de lei do orçamento deve estar assim organizado:

I. Mensagem, que conterà: (Lei nº 4.320/64, art. 22, I)

- exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante;
- saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromisso financeiros exigíveis;
- exposição e justificação da política econômico-financeira do governo;
- justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

II. Projeto de Lei de Orçamento. (Lei nº 4.320/64, art. 22, II)

III. Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão em colunas distintas e para fins de comparação: (Lei nº 4.320/64, art. 22, III)

a) a receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta (em vigência);

c) a receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) a despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta (em vigência); e

f) a despesa fixada para o exercício a que se refere a proposta.

IV. Descrição sucinta das principais finalidades de cada unidade administrativa, com indicação da respectiva legislação. (Lei nº 4.320/64, art. 22, parágrafo único)





V. Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas conforme Anexo de Metas Fiscais da LDO. (LRF, art. 5º, I)

VI. Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. (CF, art. 165, §6º)

VII. Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo. (Lei nº 4.320/64, art. 2, § 1º, I)

VIII. Quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo I. (Lei nº 4.320/64, art. 2, § 1º, II)

IX. Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação. (Lei nº 4.320/64, art. 2, § 1º, III)

X. Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração. (Lei nº 4.320/64, art. 2, § 1º, IV)

XI. Quadro demonstrativo das receitas e planos de aplicações dos fundos especiais. (Lei nº 4.320/64, art. 2, § 2º, I)

XII. Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nº 6 a 9. (Lei nº 4.320/64, art. 2, § 2º, II)

XIII. Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços. (Lei nº 4.320/64, art. 2, § 2º, III)

XIV. Demonstrativo das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. (LRF, art. 5º, II)

XV. Dotação específica para Reserva de Contingência, cuja forma de utilização e montante são definidos com base na receita corrente líquida e serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (LRF, art. 5º, III)

Lembrando do princípio da exclusividade, a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, exceto quando tratar de abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.





O Art. 67 da CF/88 diz que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação da origem dos recursos correspondentes.

Os créditos suplementares são uma forma de retificar ou modificar o orçamento, depois de aprovada a lei, sem pedir nova autorização ao Poder Legislativo. Operações de crédito, em linhas gerais, são empréstimos, como já explicamos.

Reforçamos aqui que a iniciativa do projeto de lei orçamentária é exclusiva do Poder Executivo. E ressaltamos que o prazo de envio é até 31 de agosto, sendo o prazo de devolução para sanção até o encerramento da sessão legislativa, ou seja, 31 de dezembro.

6.4 Discussão, votação e aprovação do projeto de lei orçamentária anual



Figura 39 - Sessão plenária do Congresso nacional para votação do orçamento da União 2013.

Fonte: José Cruz/ ABr. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/galeria/2013-03-12/congresso-nacional-concluiu-votacao-do-orcamento-de-2013?foto=Ag%C3%AAncia%20Brasil120313DSC_8588A#>

Pelo princípio da legalidade, o orçamento no Brasil é uma lei. E para que ele se torne a Lei Orçamentária Anual, é necessária a aprovação do projeto de lei pelo Poder Legislativo. Portanto, esta é a segunda fase do processo orçamentário: a tramitação do projeto de lei do orçamento no âmbito do Poder Legislativo.





A primeira obrigação do Poder Legislativo é verificar a data de recebimento do projeto, porque, caso até o prazo definido em lei o projeto não tenha sido enviado pelo Executivo, os vereadores considerarão a LOA em vigência como projeto de lei para o próximo exercício. Com o recebimento do projeto, este é colocado em apreciação.

Apreciação pelo Poder Legislativo é quando ocorrem os debates em plenário, isto é, a fase de discussão, em que se busca o aperfeiçoamento técnico e a definição política do projeto de lei. É subdividida nas seguintes etapas: proposição de emendas; voto do relator; redação final; e votação em plenário.

No processo de apreciação das matérias orçamentárias, os parlamentares cumprem diversas atividades como estudos e análises técnicas, discussões e consultas em audiências públicas realizadas com autoridades e especialistas, incluindo autoridades do Poder Executivo, com o objetivo de esclarecer a matéria. Geralmente, essa apreciação é de responsabilidade de comissões de parlamentares.

Além das audiências públicas, outras formas de participação da sociedade são: recebimento de petições, representações ou reclamações de qualquer pessoa sobre a matéria e solicitação de depoimento de qualquer autoridade ou cidadão em audiência pública ou plenário de discussão da matéria.

O resultado de todos os trabalhos e discussões será apresentado através de emendas propostas pelo Legislativo que, de forma similar ao projeto enviado pelo Executivo, serão objeto de avaliação, parecer, votação e aprovação.

Emendas são proposições de alteração do projeto de lei enviado pelo Executivo e podem ou não ser aprovadas pelo plenário. As emendas

poderão ser propostas por qualquer parlamentar ou qualquer comissão da casa legislativa.

Para serem aprovadas as emendas legislativas somente podem modificar os seguintes assuntos:

► **Emendas de Texto:** modificações nos dispositivos do texto do projeto de lei, visando a dar maior clareza e precisão ao texto da lei, conhecidas como emendas de redação;





► **Emendas de Receita:** alterações no projeto de lei relacionadas à correção de erros ou a omissões, conforme prevê o § 1º do art. 12 da LRF: Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal (BRASIL, 2012).

► **Emendas de Despesa:** modificações nas dotações de despesas desde que:

- sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e
- indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidem sobre: dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal.

Para melhor explicar sobre como funcionam as emendas, vamos ver um exemplo de emendas de texto do projeto de lei.

I. Vejam o exemplo de projeto de lei:

Art. 1º Esta Lei Estima Receita, Fixa Despesa, Exercício de 2008
Art. 2º A Receita será arrecadada. Anexos

Art. 3º A Despesa será realizada. Anexos

Art. 4º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 30% (trinta por cento) do total da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2008, nos termos previstos no § 1º, do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

II. Agora exemplificamos duas propostas de emendas distintas ao texto do projeto de lei:

b) Art. 4º O Poder Executivo Municipal fica autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de **20% (vinte por cento) do valor fixado para cada dotação orçamentária**, nos termos previstos no § 1º, do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.



a) Art. 4º O Poder Executivo Municipal fica autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 20% **(vinte por cento) do total da despesa**, nos termos previstos no § 1º, do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

III. Vamos ao que resultaria na prática cada uma das propostas de emenda:

VALOR TOTAL DO ORÇAMENTO ANUAL = **R\$ 60.000.000,00**

ORÇADO ORIGINAL - SECRETARIA DE GOVERNO

33.90.35 = R\$ 50.000,00

Emenda a) Pode haver suplementação numa dotação no valor de até 20% do total de despesas, como mostram os números:

ORÇADO ORIGINAL	= R\$ 50.000,00
SUPLEMENTAÇÃO	<u>= R\$ 12.000.000,00</u>
TOTAL	= R\$ 12.050.000,00

Emenda b) Pode haver suplementação numa dotação no valor limite de até 20% do total de orçado nesta mesma dotação, como mostram os números:

ORÇADO ORIGINAL	= R\$ 50.000,00
SUPLEMENTAÇÃO	<u>= R\$ 10.000,00</u>
TOTAL	= R\$ 60.000,00

Neste exemplo, não se preocupem em entender os valores acima e nem o que é suplementação. O importante a se perceber é o quanto uma alteração no projeto de lei pode repercutir na execução posterior do orçamento.

Outra possibilidade de haver modificação ao projeto de lei do orçamento é através de mensagem modificativa.

Mensagem Modificativa ou Aditiva: o Poder Executivo poderá enviar mensagem ao Poder Legislativo propondo alterações ao projeto de lei orçamentária, enquanto não tiver sido iniciada a votação da parte que se pretende modificar, na Comissão de Orçamento e Finanças (ou correlata), respon-



sável pela apreciação legislativa da matéria.

Depois das discussões e das propostas de emendas legislativas ou mensagem modificativa, estas, juntamente com o projeto, precisam da aprovação, através de votação em sessão de plenário no Legislativo.

Antes da votação final do projeto em si em plenária, as comissões parlamentares emitirão pareceres a favor do ou contra o projeto e as emendas, que necessitam ser votados também em plenário.

Depois da votação das emendas, ocorrerá votação do projeto final da lei orçamentária anual, incluídas as emendas aprovadas, para aprovação do mesmo.

Com a aprovação do projeto de lei orçamentária, encaminha-se o projeto com a redação final para sanção do Poder Executivo. Sanção é a confirmação pelo chefe do Poder Executivo de que concorda com todo o conteúdo do projeto de lei aprovado e que o promulgará e o publicará tornando-o lei.

Agora, quando o chefe do Poder Executivo recebe o projeto de lei aprovado e considera-o, no todo ou em parte, contrário às exigências da Constituição Federal ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo em sua totalidade ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data de recebimento, devendo comunicar o veto ao Chefe do Poder Legislativo no prazo de 48 horas, conforme dispõe o art. 66 da CF/88.

A promulgação consiste no reconhecimento da existência de uma lei e que ela é possível de ser realizada. Ocorre através do ato de sanção do projeto de lei, faltando a publicação da lei para que possa ter eficácia.

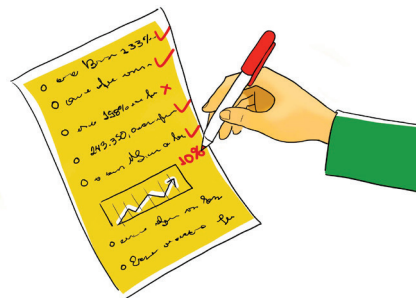
Apesar de a lei já existir, para se tornar efetivamente executável e obrigatória, necessita de publicação no órgão da imprensa oficial da esfera governamental. A publicação consiste no atestado de conhecimento de que uma lei nova está em vigor, impondo a obrigatoriedade de seu cumprimento. Como o comunicativo ou “jornal” oficial do município, muitas das vezes, tem edições em períodos longos de tempo (mensal, bimestral, semestral) é costumeiro publicar pelo menos o extrato da nova lei no diário oficial do Estado.





6.5 Execução orçamentária, controle e avaliação

Na execução, ocorre o gasto efetivo dos recursos fixados no orçamento para cada despesa e em cada órgão ou secretaria. É o momento em que se tem a necessidade de adquirir algum produto ou serviço e, portanto, deve-se pagar por este.



Antes de efetuar o gasto, verifica-se o saldo

Figura 40 - Fonte: Ilustrador

na dotação orçamentária correspondente à despesa pretendida, se este é suficiente. Trata-se da identificação da dotação orçamentária devida a cada tipo de gasto, que estudamos na aula 4, sobre despesa pública. Para lembrarmos, como exemplo, imaginemos que se deseja comprar material de escritório para a administração da Secretaria de Saúde. Logo, a dotação orçamentária correspondente será: XX XX 10.122.XXX XXX. 33 90 30, em que os "X" são substituídos em cada entidade pública pelas classificações equivalentes à instituição e ao programa no PPA, respectivamente.

Identificada a dotação, verificar-se-á o saldo disponível e, havendo saldo para efetuar a compra, encaminha-se a solicitação para o setor responsável pelas compras e licitações. Licitação, de forma geral, são os procedimentos utilizados para selecionar entre os concorrentes o melhor fornecedor do produto atendendo a forma e as exigências em que foi requisitado.

Feita na licitação a escolha do melhor fornecedor para o produto ou o serviço requisitado, faz-se o empenho da despesa. Empenho refere-se ao reconhecimento e à autorização pelos ordenadores das despesas para sua realização.

Empenhada a despesa, o fornecedor está autorizado e será exigido a entregar do produto licitado da forma estabelecida em contrato. Entregue o produto, faz-se a conferência e o reconhecimento deste, o que chamamos de liquidação e, então, novamente os ordenadores da despesa autorizam o pagamento ao fornecedor.

É comum o saldo ou o valor fixado no orçamento anual para determinada despesa ser insuficiente, embora exista a real necessidade de realizá-la. Quando isto ocorre, há mecanismos legais para criar a dotação ou aumentar os créditos orçamentários desta despesa específica através da abertura de créditos adicionais, que irão complementar o saldo existente ou mesmo criar



dotações orçamentárias novas, quando se tratar de despesas que ainda não foram previstas no orçamento.

Todas estas etapas e os mecanismos da execução da receita e da despesa serão discutidos posteriormente. Da mesma forma, observaremos o controle dos gastos orçamentários: se estão sendo feitos conforme o planejado, se todas as despesas foram previamente autorizadas, se estão sendo obedecidos os limites e as exigências legais, se estão sendo alcançados os objetivos determinados nos planejamentos, entre outros. Estes controles são internos e externos; anterior, concomitante e posterior à realização de cada despesa.

Agora, você vai rever seu último conteúdo. Avalie seu aprendizado e aprecie a satisfação de uma etapa vencida. Parabéns, você está na reta final desta disciplina!

Resumo

O processo orçamentário é composto pelas fases de elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação do projeto de lei; execução do orçamento; controle e avaliação da execução. O processo de elaboração orçamentária é formado pelas seguintes etapas: definição de macrodiretrizes (LDO); planejamento do processo de elaboração; definição da Estrutura programática, prioridades e metas; estimativa da receita; fixação de limites de despesa; elaboração da proposta setorial (despesas de cada secretaria ou departamento); análise da proposta setorial; processo decisório; compatibilização e consolidação dos orçamentos de todos os órgãos formando uma única proposta; formalização do projeto de lei conforme é exigido legalmente. Terminada a proposta orçamentária, esta precisa ser encaminhada para o Poder Legislativo para discussão, votação e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual. Apreciação pelo Poder Legislativo é quando ocorrem os debates em plenário, isto é, a fase de discussão, em que se buscam o aperfeiçoamento técnico e a definição política do projeto de lei, sendo subdividida nas seguintes etapas: proposição de emendas; voto do relator; redação final e votação em plenário. Emendas são proposições de alteração do projeto de lei, feitas pelo Legislativo e que podem ou não ser aprovadas pelo plenário. Nesta aula, pudemos entender o processo orçamentário, através do estudo e definição de todas as etapas que compõem o processo de elaboração, discussão e aprovação do orçamento público. Vimos a vinculação do PPA com a Lei Orçamentária, bem como o papel do Poder Legislativo para apreciação



e aprovação do Orçamento Público.

É sua última avaliação, vá em frente e faça-a com prazer.



Atividades de aprendizagem

1. Como ocorre a interação entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)?

2. Exemplifique algumas despesas que o gestor terá que incluir no orçamento sem opção de escolha.

3. Um vereador pretende apresentar uma emenda ao projeto de lei da LOA acrescentando uma nova despesa ao orçamento. Quais providências ele deve tomar para apresentar a emenda?

Caro(a) estudante, nesse momento só temos que lhe prestar nossa homenagem, pois essa etapa de seu curso foi concluída. Saiba que foi muito bom estar com você neste período, que espero, tenha sido valioso para seu estudo.



Um grande abraço e muito sucesso!





Palavras Finais

Parabéns! Você merece, após ter chegado ao fim dessa jornada.

No início, certamente parecia que o caminho era tão longo que não chegaríamos ao fim, não é mesmo? Pois então, aqui estamos. No entanto, devemos lembrar que este “FIM” é apenas parcial, pois ainda há outros caminhos e aprendizados que virão, os quais, certamente você trilhará com o mesmo entusiasmo com que efetivou este.

Esperamos que tenha gostado dessa jornada e que ela tenha contribuído para auxiliá-lo(a) daqui para frente. Continue sempre pesquisando e estudando e, se ainda tem alguma dúvida sobre o conteúdo, leia novamente o material, pergunte, discuta, procure saber, mas não fique sem resolver questões mal entendidas.

O que temos a dizer neste final é que FOI MUITO BOM TRABALHAR COM VOCÊ... ESTAREMOS AQUI quando precisarem.





Guia de Soluções

Aula 1

1. a) F - Justificativa: As despesas públicas só podem ser realizadas mediante a existência de dotação orçamentária, mesmo que não haja saldo financeiro.

b) F - Justificativa: O orçamento empresarial é específico, ligado aos objetivos de uma empresa, e o orçamento público é aprovado por uma lei de cunho jurídico, econômico, social e de controle financeiro e político que deve ser cumprida para o bem da sociedade.

c) V

d) V

2. a) 3 – Orçamento Programa

b) 4 – Orçamento Tradicional

c) 2 – Orçamento de Desempenho

d) 1 – Orçamento Base Zero

Aula 2

1. Estão corretas as alternativas **b, e, g**.

As incorretas são:

a - Justificativa: A Constituição Brasileira de 1934 reafirmou o princípio orçamentário da exclusividade e introduziu o princípio orçamentário da unidade.

c - Justificativa: A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal fez com que o orçamento público deixasse de ser mero documento de caráter contábil para espelhar a vida econômica do país.

d - Justificativa: A primeira Constituição Brasileira, de 25 de março de 1824, apresentou as primeiras exigências sobre a elaboração de orçamentos formais.

f - Justificativa: O Orçamento-Programa é utilizado no Brasil a partir da pro-





mulgação da Lei nº. 4.320/64 e efetivado com a Constituição Federal de 1988.

2. a) Princípio da Anualidade
- b) Princípio da Especificação
- c) Princípio do Equilíbrio
- d) Princípio da Universalidade
- e) Princípio da Unidade
- f) Princípio da Exclusividade
- g) Princípio do Orçamento Bruto

Aula 3

1. a) 1112.01.00 – Receita Corrente; Receita Tributária; Impostos; Impostos sobre o Patrimônio e a Renda; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

b) 1310.00.00 – Receita Corrente; Receita Patrimonial; Receita Imobiliária.

c) 1721.01.12 – Receita Corrente; Transferências Correntes; Transferências Intergovernamentais; Transferências da União; Cota-Parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

2. As Receitas Orçamentárias Correntes são recursos que se destinam ao pagamento das Despesas Correntes e sua arrecadação aumenta as disponibilidades, pois “entra dinheiro em caixa”, e afeta positivamente o Patrimônio Líquido do órgão público.

- **Receitas Tributárias:** são as resultantes da cobrança de tributos pagos pelos cidadãos em razão de suas atividades, suas rendas, suas propriedades e dos benefícios diretos e imediatos recebidos do Estado.

- **Receitas de Contribuições:** representam as contribuições sociais e econômicas cobradas com o intuito de manutenção dos programas e serviços sociais de interesse coletivo.





- **Receitas Patrimoniais:** são resultantes da utilização de bens pertencentes ao estado, como aluguéis, arrendamentos, participação e dividendos.
- **Receita Agropecuária:** são receitas originadas de atividades agropecuárias do próprio poder público, tais como: a produção vegetal, animal e derivados.
- **Receita Industrial:** são receitas da indústria extrativa mineral, de transformação e de serviços industriais de utilidade pública (produção e distribuição de energia elétrica, água, saneamento etc.).
- **Receita Serviços:** entendidas como as receitas provenientes da prestação de serviços comerciais, financeiros, de transporte, comunicação, saúde e de outros serviços.
- **Receitas de Transferências Correntes:** são recursos financeiros recebidos de outras entidades de direito público ou privado e destinados ao atendimento de despesas correntes. Um exemplo são as receitas obtidas através de transferências da União e do Estado.
- **Outras Receitas Correntes:** São receitas correntes decorrentes da cobrança de multas e juros de mora, indenizações e restituições, receita de dívida ativa, entre outras, destinadas a despesas correntes e outras que não possam ser enquadradas nas demais.

As Receitas Orçamentárias de Capital constituem recursos obtidos através “das operações de crédito, as alienações de bens, as amortizações de empréstimos concedidos, as transferências de capital e outras” (ANGÉLICO, 1995, p. 45), destinados a atender às despesas de capital.

- **Operações de Crédito:** recursos advindos de contratos de constituição de dívidas, através de empréstimos ou financiamentos, com a finalidade de realização de projetos e atividades das entidades públicas.
- **Alienação de Bens:** são os recursos obtidos com a alienação ou venda de bens patrimoniais móveis e imóveis, ou seja, sua conversão em moeda corrente.
- **Amortização de Empréstimos:** constituem os valores recebidos como pagamento por empréstimos efetuados a outras entidades de direito público





ou privado.

- **Transferência de Capital:** são recursos financeiros recebidos de outras entidades públicas ou privadas, destinados atender a gastos classificados em despesas de capital.

- **Outras Receitas de Capital:** referem-se às receitas de capital que se enquadrarão numa classificação genérica que não foram relacionadas em nenhuma das fontes anteriores ou que não estejam especificadas em lei.

3 - Estimativa do Impacto Orçamentário - Financeiro refere-se a um documento com informações sobre o impacto positivo, negativo ou neutro, na variação patrimonial do órgão público. O impacto negativo pode ser ocasionado, por exemplo, pela concessão, ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária dos quais decorre renúncia de receita; pela criação, expansão ou aperfeiçoamento de atividades do governo, que ocasionem aumento da despesa e possam comprometer o equilíbrio das contas públicas municipais.

Aula 4

1. A classificação da estrutura programática tem como objetivo organizar os trabalhos dos entes federados, de forma que o orçamento público seja estruturado em programas aos quais são relacionadas ações.

2. Convênio do Município com a União para construção de escolas públicas; despesas com energia elétrica.

3. a) XX.XX.17.122.XXXX.XXXX - 33.90.30.00

Função 17 – Saneamento

Subfunção 122 – Administração Geral

Categoria Econômica 3 – Despesa Corrente

Grupo de Natureza da Despesa 3 – Outras Despesas Correntes

Modalidade de Aplicação 90 – Aplicações Diretas

Elemento de Despesa 30 – Material de Consumo





Desdobramento 00 – Sem desdobramento

b) XX.XX.17.544.XXXX.XXXX - 44.90.51.00

Função 17 – Saneamento

Subfunção 544 – Recursos Hídricos

Categoria Econômica 4 – Despesa de Capital

Grupo de Natureza da Despesa 4 – Investimentos

Modalidade de Aplicação 90 – Aplicações Diretas

Elemento de Despesa 51 – Obras e Instalações

Desdobramento 00 – Sem desdobramento

c) XX.XX.08.241.XXXX.XXXX - 33.90.36.00

Função 08 – Assistência Social

Subfunção 241 – Assistência ao Idoso

Categoria Econômica 3 – Despesa Corrente

Grupo de Natureza da Despesa 3 – Outras Despesas Correntes

Modalidade de Aplicação 90 – Aplicações Diretas

Elemento de Despesa 36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física

Desdobramento 00 – Sem desdobramento

Aula 5

1. O Poder Executivo do Município de Pequenópolis está com 52% de sua receita corrente líquida comprometida com gastos com pessoal. Diante desta situação, quais restrições sofrerá o Executivo de Pequenópolis?

Nenhuma restrição. O Município tem como limite global 60% da RCL, sendo





54% destinado ao Poder Executivo para gastos com pessoal. O limite prudencial, que é de 57%, também está sendo atendido. Dessa forma, ainda está dentro dos limites legais exigidos.

2. Saúde: A União deve aplicar anualmente no mínimo o valor empenhado no exercício financeiro anterior; os estados e o Distrito Federal devem aplicar pelo menos 12% da arrecadação de impostos deduzidas as parcelas transferidas aos municípios; e os municípios devem aplicar no mínimo 15% do produto da arrecadação de impostos.

Educação: A União deve aplicar no mínimo 18% e os estados, Distrito Federal e municípios 25% da receita resultante de impostos.

Aula 6

1. O Plano Plurianual estabelece os programas que constarão dos orçamentos dos entes federativos. No momento da elaboração da estrutura programática do orçamento, os programas constantes do PPA devem ser identificados e, a partir deles, estabelecida a operacionalização das ações previstas por meio da previsão de recursos e sua destinação a cada projeto/atividade.

2. Os repasses referentes a receitas vinculadas (saúde, educação, assistência social, convênios etc.), o quantitativo de repasse para o Legislativo e Judiciário, a projeção de gastos com pessoal de cada setor (incluindo o reajuste anual e os planos de aumento), os valores necessários para pagamento de dívidas públicas, o valor que será definido para reserva de contingência e outras despesas obrigatórias.

3. Apresentar despesa que seja compatível com o PPA e com a LDO, além de apresentar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidem sobre: dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; e transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal.



Referências

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

BRASIL. BARBOSA, Rui. **Exposição de Motivos: Brasil. Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. **1. Coleção de Leis do Brasil**. v. 11, p. 3440, 1890. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp>> Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. Câmara dos Deputados. **Glossário**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/glossario/r.html>> Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. Constituição Federal (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público: parte I – procedimentos contábeis orçamentários**. 4 ed. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2011. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Partel_PCO2011.pdf> Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual técnico de orçamento – mto, versão 2013**. Brasília: 2012. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2013_4.pdf> Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. **Decreto n.º 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Estabelece normas para elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm> Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. **Lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. **Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios





em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm> Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm> Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. **Lei n.º 9.394, de 9 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm> Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. **Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998.** Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm> Acesso em: 21 nov. 2012.

_____. **Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007** (Lei do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm> Acesso em: 21 nov. 2012.

FORTES, J. **Contabilidade pública:** orçamento público e lei de responsabilidade fiscal. 8. ed. Brasília: Franco e Fortes, 2005.

FREZATTI, F. **Orçamento empresarial:** planejamento e controle gerencial. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FULGENCIO, P. C. **Glossário vade mecum.** Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2007.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

JUND, S. **Administração financeira e orçamentária.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública:** teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

LUNKES, R. J. **Manual do orçamento.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MACHADO JR, J.T. **A técnica do orçamento-programa no Brasil.** Rio de Janeiro:





Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1979.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PASCOAL, V. F. **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência e 370 questões. 5. ed. Rio de Janeiro : Elsevier, 2007.

REITZ, A.; BEUREN, I.M. **A gestão dos mecanismos básicos para cobrança de tributos de competência municipal**. Revista Brasileira de Contabilidade. Brasília, ano 31, n. 133, p. 23-35, jan./fev. 2002.

RIBEIRO, R. J. B. **Administração financeira e orçamentária**. Brasília: Vesticon, 2003.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de elaboração**: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2 ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf> Acesso em: 21 nov. 2012.

ZDANOWICZ, J. E. **Planejamento financeiro e orçamento**. 4. ed. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2001.





Obras Consultadas

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRESSER PEREIRA, L.C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 36, p. 85-104, 1995.

BRESSER PEREIRA, L.C. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Mare, 1997.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOTA, F.G.L. **Curso básico de contabilidade pública**. 2ª. ed. Brasília: autor- editor, 2005.

MUSGRAVE, R.A. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P.B. **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1980.





Currículo dos Professores-Autores



Cleiton Martins Duarte da Silva é mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2013), especialista em Gestão de Recursos Humanos e formado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atualmente, é professor e coordenador dos cursos técnico e bacharelado em Administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – IFMG Campus Ouro Branco, além de ser professor do curso Técnico em Serviços Públicos do Centro de Educação Aberta e a Distância do IFMG Campus Ouro Preto, onde leciona as disciplinas Recursos Humanos no Setor Público, Orçamento Público I e Orçamento Público II. Além deste caderno, também é autor dos cadernos Recursos Humanos no Setor Público e Orçamento Público II.

Sibele Leandra Penna Silva é mestra em Administração pela Universidade Federal de Viçosa – MG (2009), graduada em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Contábeis de Ponte Nova – MG (1999), pós-graduada em Auditoria em Serviços de Saúde pela Universidade Federal do Tocantins – TO (2002). Já foi professora substituta no Departamento de Administração e Contabilidade da UFV no período 2000/2001 e 2008/2009, professora e coordenadora adjunta do curso de Ciências Contábeis do Instituto Tocantinense Presidente Antônio Carlos no período 2001/2006, coordenadora da equipe de Contabilidade e Planejamento Público da Prefeitura Municipal de Araguaína – TO e do Estado do Tocantins – TO no período 2005/2007, sóciaproprietária da Empresa Contábil Penna e Associados – TO no período 2002/2007. Atualmente, é professora e coordenadora dos cursos de Ciências Contábeis da Faminas – Muriaé e da Faculdade Dinâmica – Ponte Nova, membro do Núcleo de Educação a Distância da Faminas – Muriaé e Belo Horizonte, professora-autora das disciplinas de Metodologia Científica e Finanças Empresariais na modalidade EAD da Faminas – Muriaé e Belo Horizonte, professora do Centro de Educação a Distância do IFMG, responsável pela elaboração e pareceres de questões para concursos públicos pela empresa Consuplan, consultora de empresas e órgãos públicos.

